



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO – FD

LUCAS MARQUES SOTOLANI

O CONTROLE SUSTATÓRIO PELO CONGRESSO NACIONAL DOS ATOS  
NORMATIVOS EXORBITANTES DO PODER EXECUTIVO: FORMAÇÃO  
HISTÓRICA E DEFINIÇÃO DE LIMITES E POSSIBILIDADES.

BRASÍLIA/DF  
2018



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO – FD

LUCAS MARQUES SOTOLANI

O CONTROLE SUSTATÓRIO PELO CONGRESSO NACIONAL DOS ATOS  
NORMATIVOS EXORBITANTES DO PODER EXECUTIVO: FORMAÇÃO  
HISTÓRICA E DEFINIÇÃO DE LIMITES E POSSIBILIDADES.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina Redação de Monografia (FDD-188441), do Curso de Graduação em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão.

BRASÍLIA/DF  
2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Sotolani, Lucas Marques, 1995-  
Título / Lucas Marques Sotolani. – 2018.  
93 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de  
Brasília, Brasília, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão.

1. Artigo 49, V, CF/88. 2. Controle. 3. Sustação. 4. Congresso Nacional. 5. Poder Executivo. I. Galvão, Jorge Octávio Lavocat. II. O controle sustatório pelo Congresso Nacional dos atos normativos exorbitantes do Poder Executivo: formação histórica e definição de limites e possibilidades.

LUCAS MARQUES SOTOLANI

O CONTROLE SUSTATÓRIO PELO CONGRESSO NACIONAL DOS ATOS  
NORMATIVOS EXORBITANTES DO PODER EXECUTIVO: FORMAÇÃO  
HISTÓRICA E DEFINIÇÃO DE LIMITES E POSSIBILIDADES.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
disciplina Redação de Monografia (FDD-  
188441), do Curso de Graduação em Direito, na  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Doutor Jorge Octávio Lavocat Galvão – Orientador  
FD/UnB

---

Prof. Mestre Daniel Augusto Diniz Vila-Nova – Examinador  
FD/UnB

---

Prof. Doutor Marcos Aurélio Pereira Valadão – Examinador  
UCB

---

Prof. Pós-Graduado Eduardo Augusto Vieira de Carvalho – Suplente  
FD/UnB

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018

## **AGRADECIMENTOS**

Os agradecimentos aqui não têm específica relação com a produção do texto que segue. Referem-se, de fato, ao término da etapa da Graduação Universitária.

Ao meu pai, Antonio Carlos, meu herói e meu exemplo. Que a cada dia mais eu possa me parecer com você.

À minha mãe, Maria Elena, que me ensinou o significado da expressão amor incondicional.

À Giovana, minha irmã. Porque o afeto e o carinho as vezes estão subentendidos.

À Izabela, minha companheira. Cada dia ao seu lado dá sentido a todo o resto.

A todos os outros de minha família – avôs e avós, tios e tias, primos e primas. Vocês foram meu primeiro círculo de socialização e me colocam os pés na terra toda vez que tento sair dela.

Ao Mato Grosso do Sul, meu espaço geográfico de identificação.

À UnB, que me reorientou na percepção da realidade. Talvez o que fica de todos anos, como o ensinamento mais valioso, é que a aparência não revela a essência.

Às minhas segundas famílias: Bawden e Mateus e, agora, Cadu. Com vocês eu pude recuperar o sentimento de lar.

Aos amigos de outrora, feitos no Imaculada e Lumière. Aos amigos de hoje, feitos na universidade e nos estágios. Não cito nome a nome para não cometer injustiças.

À boemia e ao Palmeiras, meus escapes da babilônia.

## RESUMO

O estudo tem como enfoque o artigo 49, V da Constituição da República Federativa do Brasil. Investiga seu processo de formação histórica e compendia ampla parcela da doutrina e jurisprudência sobre o assunto. Demonstra qual é a interpretação mais acertada para o dispositivo. Ambiciona, ainda, esclarecer como a hermenêutica proposta está afinada com o propósito de estabilidade institucional.

**Palavras-Chave:** artigo 49, V, CF/88; controle; sustação; Congresso Nacional; Poder Executivo; ato normativo; diálogos institucionais.

## ABSTRACT

The study focuses on article 49, V of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. It investigates its historical formation process and summarizes a large part of the doctrine and jurisprudence on the subject. It demonstrates the best interpretation for this legal provision. It also aims to clarify how the proposed hermeneutics is in tune with the purpose of institutional stability.

**Keywords:** article 49, V, CF/88; control; suspension; National Congress; Executive Branch; normative act; institutional dialogues.

## SUMÁRIO

<b><u>1 INTRODUÇÃO</u></b>	<b>10</b>
1.1    Considerações iniciais	10
1.2    Delimitação do Objeto de Pesquisa e registro do Objetivo Geral ..	12
1.3    Metodologia	15
1.4    Objetivos Específicos: momentos textuais	16
 <b><u>2 CASOS INSTIGANTES E PROVOCAÇÕES</u></b>	 <b>18</b>
 <b><u>3 DESENHO CONSTITUCIONAL: UMA DIGRESSÃO À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE</u></b>	 <b>23</b>
 <b><u>4 COMPÊNDIO DOUTRINÁRIO</u></b>	 <b>35</b>
4.1    As compreensões dos mestres	35
4.2    O que diz Anna Cândida da Cunha Ferraz	36
4.3    O que diz Celso Ribeiro Bastos	42
4.4    O que diz Gilmar Ferreira Mendes	44
4.5    O que diz José Afonso da Silva	46
4.6    O que diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho	48
 <b><u>5 COMPÊNDIO JURISPRUDENCIAL</u></b>	 <b>50</b>
5.1    Precedente de Tribunal de Justiça Estadual	50
5.2    Precedentes do Supremo Tribunal Federal	53
 <b><u>6 UMA INCURSÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL: EXPLICITANDO SIGNIFICADOS, DEFININDO OS LIMITES E DETERMINANDO AS POSSIBILIDADES</u></b>	 <b>68</b>
6.1    Notas gerais	68
6.2    O “bom emprego” da primeira parte do art. 49, V da CF/88	69
6.2.1    Acerca do vocábulo “sustar”	69
6.2.2    Acerca das expressões “atos normativos” e “poder regulamentar”	70
6.2.3    Acerca da expressão “Poder Executivo”	72

6.2.4	Acerca da construção frasal “que exorbitem do poder regulamentar” .....	75
6.3	Benefícios da competência sustatória à relação entre os poderes .....	79
<b><u>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b> .....		82
<b><u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b> .....		84
<b><u>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA</u></b> .....		87
<b><u>ANEXOS</u></b> .....		89





UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO – FD

LUCAS MARQUES SOTOLANI

O CONTROLE SUSTATÓRIO PELO CONGRESSO NACIONAL DOS ATOS  
NORMATIVOS EXORBITANTES DO PODER EXECUTIVO: FORMAÇÃO  
HISTÓRICA E DEFINIÇÃO DE LIMITES E POSSIBILIDADES.

BRASÍLIA/DF  
2018

# **1 INTRODUÇÃO**

## **1.1 Considerações iniciais**

Embora haja na academia um debate profícuo a respeito do grau de funcionalidade das instituições estatais no país<sup>1</sup>, parece não haver dúvidas que a percepção do povo brasileiro avança no sentido da descrença. A validação da assertiva é conferida pelos dados extraídos da última publicação do Relatório Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJBrasil)<sup>2</sup>, produzido a partir de informações coletadas entre maio e junho de 2017. O documento apresenta queda significativa dos indicativos pesquisados: entre 2013 e 2017, a confiança no Governo Federal e no Congresso Nacional caiu, respectivamente, 23 e 12 pontos percentuais.

Uma correlação possível de ser estabelecida com a queda no índice de confiança é a constatação de que as tensões públicas entre os braços do Estado, no mesmo período, ganharam significativo relevo na mídia. Podem ser citadas como situações conflituosas, exemplificativamente, a determinação de prisão em flagrante por Ministro do Supremo Tribunal Federal do então Senador Delcídio Amaral, em novembro de 2015<sup>3</sup>, e o afastamento de Renan Calheiros da Presidência do Senado Federal, também por decisão de Ministro da suprema corte, em dezembro de 2016<sup>4</sup>. No segundo exemplo, inclusive, a Mesa Diretora do Senado exarou decisão na qual informou, implicitamente, que não seria cumprida, *a priori*, a liminar que determinava a suspensão do exercício do cargo de Presidente daquela Câmara pelo Senador

---

<sup>1</sup> Interessante reportagem do jornal digital Nexo, publicada em 11/12/2016, aglutinou diferentes posicionamentos de pesquisadores. A Professora Eloísa Machado, da FGV Direito SP, afirmou que “as instituições estão em frangalhos”. Já o Professor Virgílio Afonso da Silva, vinculado à Faculdade de Direito da USP, asseverou: “Há claramente uma tensão, mas me parece ainda inapropriado falar em crise institucional”. Para inteirar-se das opiniões de outros docentes, como Carlos Ari Sundfeld e Mônica Herman, acessar LUPION, Bruno. O que é 'crise institucional' e quando um país entra nessa situação. Nexo. 11 dez. 2016. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/11/O-que-%C3%A9-crise-institucional-e-quando-um-pa%C3%ADs-entra-nessa-situa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>2</sup> RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). *Relatório ICJ Brasil* [online]. São Paulo: Editora FGV, 2017.

<sup>3</sup> STF manda prender o senador em exercício Delcídio do Amaral. G1. 25 nov. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/11/stf-manda-prender-o-senador-em-exercicio-delcidio-do-amaral.html>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>4</sup> CANÁRIO, Pedro. Marco Aurélio afasta Renan Calheiros da Presidência do Senado. *Consultor Jurídico*. 05 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-05/marco-aurelio-afasta-renan-calheiros-presidencia-senado>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Renan Calheiros<sup>5</sup>. A medida foi entendida, por parte dos juristas<sup>6</sup> e dos veículos de cobertura jornalística<sup>7</sup>, como um “desafio” ao Supremo Tribunal Federal.

O tensionamento, de percepção descomplicada no que se refere aos exemplos mencionados no parágrafo anterior, também se estende à relação entre Executivo e Legislativo. O processo de *impeachment* de 2015-2016 ocorrido no Brasil é o exemplo máximo, ao menos na última década, das dificultosas relações entre esses dois Poderes. Alguns autores apontam os efeitos negativos de uma crise política, causada ou agravada por disputas entre instituições, seja do ponto de vista econômico<sup>8</sup> ou de legitimidade<sup>9</sup>. *Mas isso significa que os entrecosques entre os Poderes não deveriam ocorrer?*

Vale anotar que mesmo Aristóteles, precursor dos estudos sobre arranjos estatais na ocidentalidade<sup>10</sup>, aduz a possibilidade de degradação dos tipos ideais concebidos<sup>11</sup>. Isso revela que a teoria política – se não toda, ao menos grande parte dela – sempre lidou, de modo mais ou menos calçado na realidade, com os problemas empíricos da distribuição adequada do exercício do poder. Ou seja, à história não bastou as previsões idealistas de qual a melhor conformação estatal; os problemas do mundo fático sempre impuseram novas reflexões aos teóricos.

Na esteira do desenvolvimento dessa inteligência, o Barão de Montesquieu

---

<sup>5</sup> GARCIA, Gustavo; RAMALHO, Renan. Senado decide descumprir liminar para afastar Renan e aguardar plenário do STF. G1. 06 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/renan-senado-decide-nao-cumprir-liminar-e-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf.ghtml>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>6</sup> HUPSEL FILHO, Valmar. Ayres Britto diz que desobediência de liminar por Renan foi 'afronta' ao STF. 09 dez. 2016. *Estadão*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ayres-britto-diz-que-desobediencia-de-liminar-por-renan-foi-afronta-ao-stf,10000093563>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>7</sup> ÁLVARES, Débora. Após desafiar STF, Renan diz que decisão judicial 'é para se cumprir'. *Folha de São Paulo*. 08 dez. 2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1839584-apos-desafiar-stf-renan-diz-que-decisao-judicial-e-para-se-cumprir.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>8</sup> A respeito da crise política como um dos fatores geradores de baixo desempenho econômico, cf. AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais* [online]. 2016, n.52, p. 43-54. ISSN 1645-9199.

<sup>9</sup> Sobre crise e instituições, cf. NOGUEIRA, Marco Aurélio. Representação, crise e mal-estar institucional. *Sociedade e estado* [online]. 2014, vol.29, n.1, p. 91-111. ISSN 0102-6992.

<sup>10</sup> O filósofo político Norberto Bobbio leciona: “As primeiras grandes classificações das formas de governo, como as de Platão e Aristóteles, pertencem a essa categoria: baseiam-se em dados extraídos da observação histórica, espelhando a variedade dos modos com que se vinham organizando as cidades helênicas, a partir da Idade de Homero.” BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10ª ed. Brasília: UnB, 1997, p. 33.

<sup>11</sup> Em *Ética à Nicômaco*, Aristóteles afirma (*apud* Bobbio, 1997, *Ibid.*, p. 57): “Três são as formas de governo e três são os desvios e corrupções dessas formas. As formas são: o reino, a aristocracia e, a terceira, aquela que se baseia sobre a vontade popular, que pareceria próprio chamar de ‘timocracia’, mas que a maioria chama apenas de ‘politia’... O desvio do reino é a tirania... Da aristocracia se passa à oligarquia, pela malvadez dos governantes... Da timocracia à democracia (1160 a-b).”

é considerado marco fundamental. É de sua lavra a teoria clássica sobre a tripartição de poderes<sup>12</sup>, na qual amadurece algumas das categorias pensadas pelo filósofo grego mais de 20 séculos antes. Nesse sentido, mirando Aristóteles com um olho e o escritor francês com o outro, é possível constatar que a passagem do tempo permitiu que a relação entre os ramos da autoridade institucionalizada ganhasse densidade do ponto de vista das formulações teóricas. Mas não só. Verificou-se também uma consolidação de experiências concretas. Bom exemplo disso é que a tripartição passou a ser consagrada nos textos constitucionais, quando da instituição desses nos princípios do Estado Liberal<sup>13</sup>.

Em continuidade, finalmente avançou-se para uma compreensão de que as Constituições devem estabelecer, a variar o grau de detalhamento de acordo com as diferentes experiências nacionais, os limites e possibilidades do exercício de poder por cada ramo, do mesmo modo que a prever soluções para os possíveis conflitos deles decorrentes<sup>14</sup>. É assim que, mudam-se os administradores e os administrados, mas preservam-se as instituições. Os conflitos passam a ser parte integrante da (con)vivência dos poderes.

## **1.2 Delimitação do Objeto de Pesquisa e registro do Objetivo Geral**

É no pano de fundo traçado que exsurge a Constituição da República Federativa do Brasil em outubro de 1988. A Carta Maior ganhou um de seus nove Títulos dedicados somente a “Organização dos Poderes”. Não significa que no restante do texto inexista disposições aplicáveis à definição da esfera de liberdade de

---

<sup>12</sup> MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat Baron de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

<sup>13</sup> A primeira Constituição escrita do mundo, datada de 1787-1788 e ainda vigente, foi promulgada nos Estados Unidos da América e consigna, nos três primeiros artigos, a tripartição dos poderes. Da mesma forma, a Constituição da Polônia de 1791, primeira Lei Básica codificada de um Estado europeu, também registrava a separação entre os ramos de poder. Clève e Lorenzetto recuperam que “a partir das lições de Jorge Miranda é possível denotar que a separação de poderes foi consagrada em todas as Cartas constitucionais dos séculos XVIII e XIX, em virtude do artigo 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 [...]” CLEVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*. 2015, vol. 2, n. 3, p. 188. ISSN 2359-5639.

<sup>14</sup> “Os processos de modelagem das instituições representam um importante passo na definição não apenas teórica e normativa de quais deveriam ser as funções idealizadas de cada um dos poderes. Apresentam um convite para a reflexão a respeito da insuficiência da visão tradicional sobre a separação de poderes e indicam que a busca por determinar fronteiras intransponíveis entre eles não apenas é pouco prática, mas, indesejável.” *Ibid.*, p. 189.

cada um dos ramos do poder; porém, percebe-se que o Título IV, especialmente, procura cumprir esse papel.

A temática das vinculações entre os poderes, mesmo sob o recorte espacial (Brasil) e circunstancial (Constituição de 1988), é profunda e diversa. Para as pretensões de um trabalho monográfico, é necessário a definição de um escopo ainda mais reduzido. A presente pesquisa elege como objeto de estudo a relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo, com a condicionante de tatear o tema sob os auspícios do art. 49, inciso V da CF/88. Nota-se que não serão investigadas a parte final da previsão normativa, nem o inciso XI<sup>15</sup> vinculado àquele *caput*<sup>16</sup>.

Duas considerações se fazem necessárias. A primeira é asseverar que se selecionou uma norma constitucional específica não em virtude da sua primazia em relação às outras, mas sim porque, assim como um espeleólogo que guia o restante do estafe pela caverna deve escolher se utilizará a lanterna elétrica ou uma movida à pedra de carbureto para iluminar o caminho, o pesquisador também faz decisões. E, inevitavelmente, toda escolha representa renúncia. Aqui, foi o art. 49, V que se prestou a servir como luz na exploração do obscuro. É justamente a (relativa) obscuridade do tema a outra reflexão. O estudo não está dotado da qualidade do ineditismo; mas é destacado das demais análises porque não se concentra na relação do Poder Executivo/Poder Legislativo com o Poder Judiciário. A avaliação feita é que o Estado-Juiz está no ponto focal dos estudos jurídicos a respeito da relação entre os Poderes. Aqui, ali e acolá se lê artigos a respeito da “judicialização da política” ou do “ativismo judicial”, por exemplo. Não com tanta frequência se defronta com estudos a respeito do desenho constitucional das saídas pensadas especificamente para os conflitos entre Executivo e Legislativo.

Feitas tais ponderações e estabelecida a chave de análise, passa-se a

---

<sup>15</sup> “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;”

<sup>16</sup> A menção expressa de que não se estudou o art. 49, XI especificamente tem razão de ser. O dispositivo tem clara relação com o inciso V: parece gênero do qual o inciso V é espécie. Porém, ainda que essa compreensão não seja ignorada, aquela atribuição é considerada uma das normas mais indefinidas da Constituição de 1988. Qualquer exame mereceria leitura e reflexão mais alongadas, despropositadas com o programa deste trabalho.

esclarecimentos adicionais<sup>17</sup>. Com efeito, o art. 49, V da CF/88 estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. A decisão do parlamento que desrespeitar os limites impostos pelo texto constitucional merece tolhimento pela instituição responsável por, em último grau de análise, asseverar que um ato é regular ou irregular – qual seja, o Poder Judiciário.

Nessa senda, a fim de que seja evitado o acionamento do Estado-Juiz, deve o Poder Legislativo raciocinar juridicamente: a sustação do ato enquadra-se nas possibilidades prescritas pela norma? Acaso a resposta seja negativa, não pode o Congresso Nacional, sob pena de reprimenda do Judiciário, fulminar qualquer medida. Conclui-se, por conseguinte, que o Poder Legislativo é incumbido, para o correto exercício de sua competência, legitimar-se por intermédio do discurso jurídico.

A existência de um raciocínio essencialmente jurídico encontra como potencial pressuposto a compreensão do Direito como subsistema operacionalmente fechado, regido pelo código binário próprio “lícito/ilícito”<sup>18</sup>. Refletir em termos jurídicos significa, portanto, dizer que o Direito possui gramática própria<sup>19</sup>. E isso, por sua vez, denota ser a linguagem a âncora do Direito<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Os dois esclarecimentos que seguem (*possibilidade de controle jurisdicional dos atos sustatórios do Congresso Nacional e necessidade de emprego do discurso jurídico no exercício do controle sustatório*) são trabalhados ao longo da pesquisa. Por certo, são verdadeiras conclusões. Entretanto, constam já da introdução porque também se prestam a explicar alguns dos pressupostos desse estudo, bem como seu objetivo.

<sup>18</sup> Marcelo Neves explica: “Reconstrói-se, então, o conceito de ‘autopoiese’, originário da teoria biológica (Maturana e Varela 1980; 1987; 1982), e afirma-se que o direito positivo (moderno) reproduz-se primariamente de acordo com seus próprios critérios e códigos de preferência (lícito/ilícito) (Luhmann 1986; 1993).” NEVES, Marcelo. *Luhmann, Habermas e o estado de direito*. Lua Nova [online]. 1996, n.37, p. 93-106. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451996000100006>.

<sup>19</sup> “O diferencial, contudo, está no fato de que, uma vez transposta a porta da Justiça, deve ser feita uma necessária adequação gramatical do conflito que antes tinha vazão nos limites da garantia fundamental da liberdade de conformação dos parlamentares. Há um conjunto normativo a ser observado, assim como há outra racionalidade que administra o Judiciário. Os discursos explicitamente políticos devem dar vez aos argumentos com base em normas, na jurisprudência, na doutrina, em pareceres e não mais na opinião dos representantes do povo.” (CLÈVE, LORENZETTO, *op. cit.*, p. 198).

<sup>20</sup> “Ora, se o Direito é linguagem — e isso me parece trivial, ao menos desde o início do século passado —, então contra fatos só há argumentos. E essa é uma razão pela qual os interessados devem prestar vestibular para o curso de Direito e, depois, estudar alguma coisa de filosofia. Isso porque, epistemologicamente, o processo judicial não é formado de fatos, mas de enunciados linguísticos acerca de fatos, como sempre dizem Lenio, Warat, Albano, Cárcova, Calvo González, entre outros.” TRINDADE, André Karam. *Se direito é linguagem, então contra fatos só há argumentos*. Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 15 jul. 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-jul-15/diario-classe-direito-linguagem-entao-fatos-argumentos> >. Acesso em: 25 abr. 2018. A compreensão da linguagem como um condicionante fundamental tem relação com a “virada linguística”

Forte nessas suposições, verifica-se que os estudos dogmáticos têm o condão de, ao menos, constranger os operadores a perfilhar ou a abandonar determinados entendimentos e práticas. É nessa lógica que se encaixa o objetivo central da obra: *procurar-se-á identificar quais são os limites e possibilidades jurídicos do mecanismo de controle previsto no art. 49, V da Constituição federal* para contribuir com o debate de decodificação do texto constitucional, bem como para auxiliar na rotulação de licitude ou ilicitude feita pelo operador – que, *in casu*, é o próprio Congresso Nacional.

### 1.3 Metodologia

Assente o tema (relação entre os Poderes institucionalizados), a dimensão específica de análise (regra constitucional insculpida no art. 49, V), a circunscrição espacial (República Federativa do Brasil) e a circunscrição temporal (período pós 1988, ano selecionado em virtude da promulgação da Constituição), explicita-se algumas das bases metodológicas que serviram de arrimo à elaboração dessa produção monográfica.

Compartilha-se da visão do Professor João Maurício Adeodato<sup>21</sup> quando esse afirma que a pesquisa empírica e a pesquisa bibliográfica (“teórica”) não devem ser atitudes distintas do pesquisador, mas fases de uma única tarefa<sup>22</sup>. Dessa forma, esse trabalho procurará conciliar a descrição teórica da realidade com concreções textuais de eventos ocorridos na vivência institucional do país (como decisões judiciais e decretos legislativos).

Na mesma linha, não se desenvolverá o texto de modo a dissociar pesquisa

---

(em inglês, *linguistic turn*), ocorrida no início do século XX. A respeito disso, cf. WITTGENSTEIN, Ludwig Joseph Johann. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução, apresentação e estudo introdutório de Luiz Henrique Lopes Santos. 2ª Edição (bilingue), revista e ampliada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

<sup>21</sup> João Maurício Adeodato é Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco. Graduado pela mesma instituição, possui Mestrado e Doutorado pela Universidade de São Paulo.

<sup>22</sup> Na p. 4 da obra referenciada, Adeodato afirma: “Ainda que um trabalho de pesquisa possa ser predominantemente conceitual ou predominantemente empírico, o pesquisador deve ter o cuidado de explicitar as interrelações entre as duas formas de abordagem: se quiser conceituar a diferença entre a prescrição e a decadência, nada melhor do que juntar exemplos reais e atuais, além da análise de precedentes, jurisprudência, casos concretos. Parece-nos, portanto, que um capítulo ‘empírico’ ou mesmo referências constantes a fatos reais só têm a enriquecer um trabalho de pesquisa ‘teórico’.” Extraído de ADEODATO, João Maurício Leitão. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *Revista CEJ (Brasília)*, Brasília, v. 7, p. 143-150, 1998.

científica, que “tem por fim descrever e criticar os fenômenos definidos como objeto”<sup>23</sup>, da pesquisa dogmática, a qual é “destinada a sugerir estratégias de argumentação e decisão diante de conflitos a partir de normas jurídicas estabelecidas”<sup>24</sup>. O presente estudo tanto observa e critica um fenômeno, como apreende e defende a melhor interpretação de um mecanismo de controle previsto na Carta Política.

Para cumprir todos esses intuitos, far-se-á uso da técnica da pesquisa documental, consistente em consulta à legislação e jurisprudência nacionais. Também servirá como suporte os anais da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 e a doutrina jurídica a respeito do tema escolhido.

#### **1.4 Objetivos Específicos: momentos textuais**

À guisa de fechamento da introdução, interessante aludir às etapas que permitirão o alcance do objetivo geral outrora registrado.

Em primeiro momento, no capítulo seguinte, de número 2 (dois), como uma forma de instigação ao leitor, colaciona-se um apanhado de casos concretos a respeito do efetivo emprego ou da mera tentativa de utilização do instrumento previsto no art. 49, V da CF/88. A partir desses episódios, elaboram-se questionamentos, que acudirão como um roteiro, para que, ao fim, auxiliem a dar respostas para o objetivo geral previamente indicado.

Depois, no capítulo 3 (três), compreende-se as razões históricas do desenho constitucional da competência exclusiva do Congresso Nacional prevista no art. 49, V da CF/88, por meio de análise dos arquivos pertinentes (e.g. atas de reuniões e propostas de emendas) da Assembleia Nacional Constituinte.

No capítulo 4 (quatro), busca-se sintetizar as investigações a respeito do tema já levadas a cabo por diferentes doutrinadores dos estudos jurídicos pátrios.

Em sede do capítulo 5 (cinco), o compêndio traçado é jurisprudencial. Embora o Poder Judiciário não seja o enfoque do trabalho, o exame de decisões judiciais que façam o controle da legalidade e constitucionalidade da atribuição do Congresso Nacional em tela pode fornecer boas pistas para a identificação dos limites

---

<sup>23</sup> ADEODATO, *op. cit.*, p. 5.

<sup>24</sup> *Ibid.*



e possibilidades perseguidos.

Já quando do capítulo 6 (seis), o trabalho das seções anteriores encontra-se reunido. É nesse momento que são conjugados e subscritos, após a exposição de motivos para tanto, diferentes requisitos para o exercício da capacidade facultada ao Poder Legislativo – entre aqueles levantados pela jurisprudência, doutrina e, adicionalmente, alguns ora propostos.

Finalmente, no capítulo 7 (sete), como arremate, costuram-se as relações que sublevaram no restante da obra e apontam-se caminhos pelos quais a pesquisa poderia enveredar-se futuramente.

## **2 CASOS INSTIGANTES E PROVOCAÇÕES**

As disposições da Constituição, sem a teia dos eventos reais, são letra fria de lei. Entretanto, a prática jurídica cotidiana permite o estabelecimento de *links* entre as normas e os fatos. Observar e entender a ligação entre essas duas dimensões, ao menos para um jurista, são atitudes que despertam paixões ideológicas e acadêmicas. E a paixão, embora não possa contaminar a racionalidade, é a força motriz da pesquisa científica. É nesse sentido que alguns casos são instigantes: introduzem provocações desafiadoras, que condensam o problema teórico na factualidade.

À título de se começar a desfiar alguns dos casos em que o art. 49, V da CF/88 embasou a edição ou a proposição de Decretos Legislativos, recupera-se o conteúdo da regra:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
[...]

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Estampam-se três situações, selecionadas por melhor atender os interesses já explicitados nesse texto, e que passam a ser expostas por ordem de antiguidade.

Em outubro de 2011, a ANVISA adotou, por meio de sua Diretoria Colegiada, a Resolução nº 52, que dispunha sobre “*a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol*” e a respeito de “*medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina*”. Trata-se de embargo aos anorexígenos, ou seja, aos remédios voltados à inibição do apetite. Todavia, quase três anos depois, em setembro de 2014, após regular tramitação no Congresso Nacional, foi publicado o Decreto Legislativo nº 273, o qual sustou a diploma regulamentar baixado por aquela autarquia.

É importante compreender, antes de qualquer problematização, que as agências reguladoras são órgãos estatais vinculados a estruturas da Administração Pública Direta, porém não subordinados a essas. Prestam-se a dar diretrizes específicas a setores da atividade econômica, com normatização e acompanhamento

das políticas públicas. Tem como uma de suas características elementares a autonomia e a especialização<sup>25</sup>.

É razoável supor que as decisões que envolvam matéria eminentemente de ordem técnica são melhor tomadas por esses órgãos de regulação. O Congresso Nacional, então, usurpou competência da ANVISA quando sustou a Resolução nº 52/2011? Pode, com fulcro no art. 49, V da CF/88, sobrepujar-se aos órgãos especializados? Ou, de fato, incorreu em exorbitância a Agência e, assim, correta a medida do Poder Legislativo? Soma-se ao debate a consideração de que, no rol de competências da ANVISA, estabelecido pela Lei que a instituiu, consta a incumbência de regulamentar, controlar e fiscalizar os “medicamentos de uso humano, suas substâncias ativas e demais insumos, processos e tecnologias” (art. 8º, § 1º, I da Lei nº 9.782/1999).

Também no ano de 2014, mais precisamente no mês de maio, foi editado, pela Presidência da República, o Decreto nº 8.243/2014. Esse conjunto normativo instituiu a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

Contudo, apenas dois dias após a eleição que reelegeu a Presidenta Dilma Rousseff para um segundo mandato, a Câmara dos Deputados aprovou o PDC nº 1.491/2014 – que susta o “Decreto dos Conselhos Populares”, nome pelo qual ficou conhecido o diploma. Atualmente, a proposição aguarda pauta na CCJ do Senado Federal.

Alegadamente, o Decreto nº 8.243/2014 fundava-se, sobretudo, no art. 3º, *caput* e inciso I, da Lei nº 10.683/2003. Assinala-se que esta, juntamente com as posteriores alterações em seu texto original, foi o paradigma legislativo base para a

---

<sup>25</sup> “As agências reguladoras brasileiras passaram por um processo de especialização. Elas transpareceram a especialização funcional exigida por seu objeto de análise e, assim, compõem a equação de edificação do correspondente subsistema jurídico.

[...]

A partir do momento em que foram introduzidas no modelo regulatório brasileiro, as agências reguladoras fizeram aflorar o conceito de otimização funcional, que vem exigir dois requisitos para sua Implementação: autonomia da agência reguladora; e escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa.” (ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 2ª Ed. rev. ampl. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014).

organização da estrutura do Governo Federal durante os anos de gestão petista (2003-2016). Em específico, a regra mencionada asseverava que à Secretaria Geral da Presidência da República competia assistir o titular da chefia do Poder Executivo no “*relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Executivo*” (redação dada pela Lei nº 11.204/2005).

Tanto a mídia especializada<sup>26</sup> como lideranças políticas<sup>27</sup> enxergaram a aprovação, pelo Plenário da Câmara, do Decreto Legislativo, como uma “derrota” imposta pelo Congresso Nacional à Presidenta da República. Na hipótese de as considerações dos membros da imprensa e do mundo político haverem sido feitas de forma precisa, é adequado enunciar que a sustação do ato se desviou da finalidade da previsão do art. 49, V da CF/88? Fundamento plausível para a resposta afirmativa é o raciocínio de que a providência do Legislativo não se limitou a servir como um mecanismo de controle de exageros, mas sim como verdadeiro atalho ilegítimo ao entrechoque institucional. De outro lado, poder-se-ia dizer, também, que as declarações públicas realizadas não refletiram a realidade e que o Decreto nº 8.243/2014 ultrapassou os limites dados pela legislação primária. Nesta ótica, estaria correta o proceder dos congressistas.

Por fim, antes de relatar o último dos três casos escolhidos, faz-se necessário pequeno aparte explicativo. A jurisprudência, corroborada pela doutrina constitucionalista, entende que alguns dos dispositivos da Carta Política são de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais<sup>28</sup>. Trata-se de limitação imposta ao Poder Constituinte Decorrente<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> DINIZ, Fernando. Câmara derruba decreto e impõe derrota a Dilma após reeleição. *Terra*. 28 out. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/camara-derruba-decreto-e-impoe-derrota-a-dilma-apos-reeleicao,355028afae859410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

<sup>27</sup> Destaca-se a declaração do Deputado Lúcio Vieira Lima (PMDB-BA). O parlamentar afirmou: “Essa derrota é educativa. É para mostrar que o discurso do diálogo no Congresso Nacional não pode ficar só na teoria”. (CARDOSO, Daiene; COLETTA, Ricardo Della. Câmara derruba decreto de conselho popular de Dilma. *Estadão*. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-derruba-decreto-de-conselho-popular-de-dilma,1584579>>. Acesso em: 15 mai. 2018).

<sup>28</sup> As normas de reprodução obrigatória podem ser conceituadas como aquelas que devem ser introduzidas, obrigatoriamente, nas Constituições Estaduais. O rol não é estabelecido pela Carta Federal, mas a doutrina e a jurisprudência vêm se aplicando para defini-las.

<sup>29</sup> Sobre o tema do Poder Constituinte Decorrente, transcreve-se breve exposição de Gilmar Mendes: “Não se deve olvidar que o chamado *poder constituinte decorrente* do Estado-membro é, por sua

Dentre as normas de necessária repetição nos textos constitucionais dos Estados, está a encravada no art. 49, V da Constituição da República de 1988. O fundamento está na percepção de que as normas de observância obrigatória são as que disciplinam o inter-relacionamento entre os Poderes, categoria em que se insere o citado mecanismo de controle. Vale anotar que esta compreensão bebe do posicionamento de estudiosos como Gilmar Mendes e Marcos Valadão<sup>30</sup>.

Esse contexto é o pano de fundo de evento decorrido em 2017. Em julho daquele ano, a Câmara Legislativa do Distrito Federal promulgou o Decreto Legislativo nº 2.146/2017, por meio do qual sustou os efeitos do Decreto nº 38.293/2017. O ato “cassado” foi emanado pelo Governador em exercício Rodrigo Rollemberg com o fito de regulamentar a Lei Distrital nº 2.615/2000, diploma que determinou sanções às práticas discriminatórias em razão da orientação sexual.

A medida adotada pelo legislativo desse ente federativo *sui generis* escorou-se no art. 49, V da CF/88. Não obstante seja esse o suporte normativo, destaca-se aqui a curiosa fundamentação do Parecer da proposição na CCJ, elaborada pela Deputada Relatora Celina Leão:

DEPUTADA CELINA LEÃO (PPS. Para emitir parecer. Sem revisão da oradora.) – Sr. Presidente, eu até conversava com os Deputados sobre essa questão e **ainda não estou convencida de que houve**

---

natureza, um poder constituinte limitado [...] Essas limitações são de duas ordens: as Constituições estaduais não podem contrariar a Constituição Federal (limitação negativa); as Constituições estaduais devem concretizar no âmbito territorial de sua vigência os preceitos, o espírito e os fins da Constituição Federal (limitação positiva)”. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017, n.p.

<sup>30</sup> Gilmar Mendes consigna que as normas de organização da estatalidade e de relacionamento entre os poderes, dentre as quais, portanto, o dispositivo que prevê o controle sustatório congressual, inserem-se nas que devem ser simetrizadas pelos estados da federação: “A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num princípio da simetria, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.” *Ibid.*, n.p.

Na mesma linha, de forma mais específica quanto ao art. 49, V da CFRB/88 e ressaltando o reconhecimento jurisprudencial da compreensão que exara, o jurista Marcos Valadão exterioriza: “Trata-se de princípio constitucional que tem a natureza de princípio constitucional extensível, tanto é que há repetição desse dispositivo nas constituições estaduais, e tal aspecto não foi refutado pelo Supremo Tribunal Federal. Tal entendimento é corroborado pelo conhecimento, pelo STF, de ADIns contra atos legislativos estaduais e distritais editados para sustar atos do Poder Executivo (ADIns nº 748-3/RS e 1.553-2/DF), sem se questionar da constitucionalidade dos dispositivos das Constituições estadual e distrital, que possibilitaram a edição dos atos sustadores pela Assembléia Legislativa e Câmara Distrital respectivamente.” VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 38, n. 153, jan-mar., 2002, p. 291.

**uma usurpação do Poder Executivo. Talvez o instrumento necessário seja outro, mas, por solidariedade à bancada evangélica, Sr. Presidente, voto pela constitucionalidade do Projeto de Decreto Legislativo nº 300.<sup>31</sup>**

Embora a parlamentar tenha admitido que, por ventura, outro instrumento seria necessário, ainda assim votou pela constitucionalidade do projeto. A justificativa foi de “solidariedade à bancada evangélica”, argumento de cunho exclusivamente político. Nessa senda, houve desvirtuamento da competência da Câmara Legislativa para sustar os atos exorbitantes do poder regulamentar?

Ou, ainda, é aceitável dizer que parlamento local empregou o Decreto Legislativo para sustar o Decreto Regulamentar, mas, ao fim e ao cabo, era contrário, na verdade, ao conteúdo da Lei nº 2.615/2000?

As indagações estão postas à mesa. Inicia-se a rota em encalço às respostas.

---

<sup>31</sup> DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. Parecer da Relatora na CCJ ao Projeto de Decreto Legislativo nº 300/2017. Disponível em: <[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)>. Acesso em 25 abr. 2018.

### **3 DESENHO CONSTITUCIONAL: UMA DIGRESSÃO À ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1988**

Muitos indícios do significado do art. 49 pode ser encontrado no seu processo de formação histórica.

Das seis Constituições elaboradas no Brasil no período republicano<sup>32</sup>, já a segunda, de 1934, conferiu textualmente competência similar ao mecanismo de controle estudado nessa monografia<sup>33</sup>. O art. 91, incisos II e III aduzia que:

Art 91 - Compete ao Senado Federal:

[...]

II - examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;

III – propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticadas contra lei ou eivadas de abuso de poder.

Mais à frente, serão tecidas maiores considerações a respeito da regra engendrada pela Lei Básica de 34.

Em 1937, o golpe que instituiu o Estado Novo trouxe em seu bojo a outorga de nova Carta Federal. A Câmara dos Deputados e o Senado foram dissolvidos e, embora constasse entre suas diretrizes (Art 178<sup>34</sup>) a convocação de novas eleições ao Parlamento Nacional, essas nunca foram realizadas. Nesse bojo, portanto, nem mesmo era possível cogitar de competência legislativa para sustação dos atos exorbitantes.

Num momento histórico subsequente, após os termos da 2ª Grande Guerra e da Era Vargas, vem à lume a Constituição de 1946. As disposições daquele texto, no que se refere às capacidades legais dos Deputados e Senadores que não

---

<sup>32</sup> Por data de promulgação ou outorga: CF/1891, CF/1934, CF/1937, CF/1946, CF/1967 e CF/1988.

<sup>33</sup> Visualizou-se essa ocorrência histórica, inicialmente, em excerto do voto do Ministro Celso de Mello na ADI nº 748, da qual era relator. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Celso de Mello. Data de julgamento: 01 jul. 1992. Disponível em: <portal.stf.jus.br>. Acesso em: 22 mai. 2018. Para maiores informações sobre este precedente, cf. Capítulo 5.

<sup>34</sup> “Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187.”

dependiam de sanção do Chefe do Executivo, seja no exercício das suas funções específicas ou associadamente como Congresso Nacional, estavam indicadas nos arts. 59 (competência privativa da Câmara dos Deputados), 62-64 (competência privativa do Senado Federal) e 66 (competência exclusiva do Congresso Nacional). A leitura revela que as Casas Legislativas não detinham, com base naquele documento, o poder de suspender, vetar ou sustar atos normativos *lato sensu* ou regulamentos emanados do Poder Executivo.

O golpe civil-militar de 1964 não impediu que a referida Constituição de 1946 fosse mantida até 1967, ainda que com as alterações dadas pelos AI-1 (abril de 1964), AI-2 (outubro de 1965) e AI-3 (fevereiro de 1966). Somente neste ano, após a conversão do Parlamento em Assembleia Nacional Constituinte realizada pelo AI-4 (dezembro de 1966), foi promulgado o novo texto constitucional.

A Constituição de 1967, que viria a ser bastante modificada pelo AI-5 (dezembro de 1968) e pela Emenda Constitucional nº 1 (outubro de 1969), não reproduziu ou concebeu instrumento de controle do Parlamento análogo aos abrigados pelo Art 91, II da CF/1934 ou pelo art. 49, V da CF/1988. A explicação é intuitiva: em um contexto de concentração da autoridade na mão de poucos, não é funcional um Poder Legislativo que participe de forma ativa da conformação do Estado.

O regime militar sustenta-se até meados da década de 80. O marco convencionado – pois, na realidade, tratou-se de um relativamente longo processo gradual – que se emprega para definir o colapso da ditadura é o dia 15/01/1985. Nessa data, foi eleito indiretamente para Presidente da República, por Colégio Eleitoral equivalente aos parlamentares da Câmara e Senado, o mineiro Tancredo Neves, tendo José Sarney como seu vice.

É justamente Sarney, empossado após a internação e morte do titular, que, em junho de 1985, envia Mensagem ao Congresso Nacional com o fito de convocar Assembleia Nacional Constituinte. A proposição é aprovada e transformada na EC nº 26, de 27 de novembro daquele mesmo ano, deixando assentado a instauração dos trabalhos de construção de nova Carta Magna para o dia 01/02/1987.

Sublinha-se ainda que, quatro meses antes, em 18 de julho de 1985, havia sido publicado o Decreto nº 91.450, o qual instituía a Comissão Provisória de Estudos



Constitucionais, usualmente conhecida como “Comissão Afonso Arinos”<sup>35</sup>. O órgão era composto por 50 (cinquenta) membros, livremente escolhidos pelo Presidente da República, e teria a finalidade de desenvolver pesquisas e estudos para futura colaboração à Assembleia Nacional Constituinte. A Comissão esgotou sua atuação quando da publicação do Anteprojeto Constitucional no Diário Oficial do dia 26/09/1986.

Ainda que o texto não tenha sido enviado ao Congresso Nacional, por opção do Presidente José Sarney<sup>36</sup>, o Anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos” serviu de base para muitas das sugestões oferecidas durante a ANC – uma delas bastante relevante para o objeto em exame, conforme será visto adiante.

O fenômeno de estabelecimento do Poder Constituinte Originário<sup>37</sup> via Emenda Constitucional, somado ao acúmulo, pelos mesmos representantes, das funções típicas de Parlamento com a responsabilidade de aprovação de nova Carta Maior, é inusual. O Ministro Gilmar Mendes, em seu voto-vogal no julgamento da ADPF 153 (constitucionalidade da Lei de Anistia), definiu o episódio da seguinte forma:

A EC n.º 26, de 1985, constitui um peculiar ato constitucional, que não tem natureza própria de emenda constitucional. Em verdade, trata-se de um ato político que rompe com a Constituição anterior e, por isso, não pode dela fazer parte, formal ou materialmente. Ela traz as novas bases para a construção de outra ordem constitucional<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> O grupo ficou conhecido pela alcunha de *Comissão Afonso Arinos*, em homenagem a seu presidente, Afonso Arinos de Melo Franco (jurista, 1905-1990).

<sup>36</sup> José Sarney afirma que não enviou o Anteprojeto ao Parlamento porque, em suas palavras, “Ulysses me disse que, se o fizesse, o devolveria, abrindo assim uma crise que era tudo que eu precisava evitar”. (*CONSTITUIÇÃO* de 1988 tornou o país ingovernável, diz Sarney. Consultor Jurídico. 14 set. 2008. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao\\_88\\_tornou\\_pais\\_ingovernavel\\_sarney](https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao_88_tornou_pais_ingovernavel_sarney)>. Acesso em: 04 mai. 2018).

<sup>37</sup> Não é consenso que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi uma manifestação Poder Constituinte Originário. O próprio Ministro Gilmar Mendes expõe em sentido oposto: “É bem verdade que não podemos falar, nos termos estritos da tradicional dogmática constitucional, na instauração de um Poder Constituinte originário no Brasil em 1985. Houve, sim, um processo de transição constitucional e de fundação de uma nova ordem, mas que foi, do ponto de vista histórico-político, paulatinamente previsto e controlado pelas forças políticas e sociais dominantes à época.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Eros Grau. Data de julgamento: 29/04/2010. Disponível em: <<portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 22 mai. 2018, p. 38 do voto-vogal do Ministro Gilmar Mendes.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 38-39.

Independentemente da interpretação a respeito da natureza da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, o caldo cultural estava desenhado: de um lado, uma transição coordenada por um político que, poucos meses antes integrava as fileiras de comando da ditadura<sup>39</sup> e, de outro, o encargo da elaboração de um novo texto sob os ombros de parlamentares eleitos para uma legislatura ordinária.

Ainda assim, o processo foi deveras rico<sup>40</sup>. A fertilidade de propostas, acrescida da vontade de dimensionar adequadamente os poderes para garantir um Estado Democrático de Direito, refletiu em uma Constituição robusta, inclusive quanto às atribuições do Congresso Nacional. Entre estas incumbências, encontra-se a competência de sustação dos atos exorbitantes efluídos do Executivo.

Antes de empreender estudo sobre a história desse mecanismo dentro dos debates da Constituinte, no intuito de facilitar a compreensão holística do fenômeno, colaciona-se tabela<sup>41</sup>, confeccionada pelo Assessor Legislativo do Senado Federal Mauro Márcio Oliveira, que sintetiza satisfatoriamente a estruturação dos trabalhos da Assembleia:

Tabela 3.1 – As Fases de cada uma das Etapas da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988<sup>42</sup>

<b>Etapas</b>	<b>Fases</b>
1. Preliminar	- Definição: do Regimento Interno da ANC - Sugestões: Cidadãos, Constituinte e Entidades
2. Subcomissões Temáticas	A: Anteprojeto do Relator B: Emenda ao Anteprojeto do Relator C: Anteprojeto da Subcomissão

<sup>39</sup> Vale lembrar que José Sarney foi o último presidente do ARENA, partido de sustentação dos militares, durante o ano de 1979. Com a extinção do bipartidarismo e a transformação da agremiação no Partido Democrático Social (PDS), o maranhense foi “mantido” na função de Presidente, até 1984.

<sup>40</sup> A Defensora Pública Federal Mariana Lucena Nascimento, por exemplo, ressalta que “O processo constituinte de 1987/1988 ficou marcado na trajetória constitucional brasileira pela sua inovadora abertura à ampla participação popular [...]”. NASCIMENTO, Mariana Lucena. *O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional: uma conquista de direitos fundamentais*. Conteudo Jurídico, Brasília-DF: 04 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987: quais são, onde buscá-las e como usá-las*. Brasília: Senado Federal, 1993. 104 p.

<sup>42</sup> Referente a tabela, Oliveira (1993) registra o seguinte: “NOTA: “Etapas” propostas pelo autor; “fases” da base APEM. A fase D não existe.”

3. Comissões Temáticas	E: Emenda ao Anteprojeto da Subcomissão, na Comissão F: Substitutivo do Relator G: Emenda ao Substitutivo H: Anteprojeto da Comissão
4. Comissão de Sistematização	I: Anteprojeto de Constituição J: Emenda Mérito (CS) ao Anteprojeto K: Emenda Adequação (CS) ao Anteprojeto L: Projeto de Constituição M: Emenda (1P) de Plenário e Populares N: Substitutivo 1 do Relator O: Emenda (ES) ao Substitutivo 1 P: Substitutivo 2 do Relator
5. Plenário	Q: Projeto A (início 1º turno) R: Ato das Disposições Transitórias S: Emenda (2P) de Plenário T: Projeto B (fim 1º, início 2º turno) U: Emenda (2T) ao Projeto B V: Projeto C (fim 2º turno)
6. Comissão de Redação	W: Proposta exclusivamente de redação X: Projeto D – redação final
7. Epílogo	Y: Promulgação

Com esse pano de fundo em vista, assinala-se que a primeira aparição do atual art. 49, V nas deliberações de 87-88 ocorreu em virtude da propositura de duas Emendas ao Anteprojeto das Subcomissões na *Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo*. Corresponde, portanto, à Etapa 3, Fase “E” da Tabela 3.1<sup>43</sup>. As Emendas foram numeradas como 300500 e 300983.

<sup>43</sup> Vale o registro de que o órgão era uma das 8 (oito) Comissões Temáticas existentes. As outras sete Comissões Temáticas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 eram: I) Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher; II) Comissão da Organização do Estado; III) Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições; IV) Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças; V) Comissão da Ordem Econômica; VI) Comissão da Ordem Social; VII) Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação.

A primeira, de autoria do Constituinte Victor Fontana, de nº 300500, era dotada do subsecutivo teor:

“Inclua-se no art. 10, o item VIII, renumerando os seguintes:

‘Art. 10 - .....

VIII - Suspender, total ou parcialmente, a vigência de atos normativos da Administração Pública Federal, direta ou indireta, que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa’.

#### JUSTIFICAÇÃO

O chamado VETO LEGISLATIVO tem como principal objetivo a salvaguarda do princípio da legalidade.

São comuns as práticas de administradores que, a título de regulamentar normas legais, legislam agredindo-as. Praticam atos sem condições de eficácia ou sustentação jurídica.

Neste caso, muito mais rapidamente e como efeito imediato e aplicação geral, pode o Senado Federal, através de resolução, suspender a vigência da norma, sem se precisar usar do recurso judicial.

A ação encontra respaldo na própria função fiscalizadora do Poder Legislativo, que sempre merece aprimorada, ao lado de abrir aos representados a oportunidade de colaborar no cumprimento das leis, denunciado aos seus representantes as suas transgressões.”

A outra, fabricada pelo Constituinte Fernando Henrique Cardoso, de nº 300983, foi assim redigida:

“Inclua-se no Art. 59 do Anteprojeto da Subcomissão IIIa – Poder Legislativo, a seguinte alínea:

i - vetar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

#### JUSTIFICAÇÃO

O poder de veto aqui proposto é imprescindível para assegurar a congruência entre normas derivadas, de autoria do Poder Executivo, e o espírito da legislação originária, propiciando controle efetivo da atividade normativa do Estado pelo Poder competente, o Legislativo.”

Nenhuma das duas foi incorporada pelo Relator Egídio Ferreira Lima ao Substitutivo. Na fase posterior, ambos os parlamentares propuseram a matéria novamente, buscando a revisão do Anteprojeto desenhado pelo Constituinte pernambucano. As propostas normativas eram idênticas às anteriores, bem como as justificações. Nota-se que a nova Emenda elaborada pelo empresário gaúcho Fontana

restou autuada sob o nº 3S0047-1. Já aquela cunhada pelo sociólogo fluminense Cardoso ficou-se numerada como 3S0474-3. Adianta-se que o projeto prevalente foi do Constituinte que, em 1994, viria a ser eleito Presidente da República.

A ideia de ambos, todavia, não era original. Isso porque o Anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos”, em um dos incisos do art. 172, estava insculpido de dispositivo congênere; transcreve-se:

Art. 172 – Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VIII – vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

Acentua-se que eram dois os contrastes configurados entre esse texto e o conteúdo normativo encampado pelo Constituinte F. H. Cardoso. Primeiro, *quem detinha a competência para a sustação*: enquanto no produto daquele seletivo grupo era atribuída somente ao Senado Federal, para o peessedebista (e, ao cabo, na composição efetiva da Carta Política de 88) o mecanismo deveria ser detido pelo conjunto das casas congressuais. Destaca-se que a indicação de domínio da capacidade sustatória pela segunda Câmara, além de constar do texto da “Comissão Afonso Arinos”, também recebeu defesa do Constituinte Victor Fontana, nas proposições de sua lavra suprarreferidas. E, segundo, *a substituição da locução “Administração Pública Federal” por “Poder Executivo”*. Quanto a esta última diferença, observações complementares estão articuladas no Capítulo 6 dessa pesquisa.

A despeito de ter sido vencedor no que tange ao entendimento de quem deveria titularizar a competência sustatória, o proponente Cardoso sucumbiu quanto a outra questão. Basta verificar de passagem a Emenda nº 300983 (ou a de nº 3S0474-3, de mesma redação) para notar que a regra lá constante é ligeiramente diferente, em comparação com a redação hodierna. A dessemelhança restringe-se ao verbo inicial: enquanto a proposta original consigna “vetar”, atualmente se lê no art. 49, V o verbete “sustar”. Ambas opções divergem da escolha feita para a Constituição de 1934 (“suspender”). A tríple distíção terminológica revela algo significativo?

Vetar, naturalmente, é ato exercido *antes* do ingresso do preceito normativo no mundo jurídico. Já os outros dois vocábulos têm conotação de um controle *a posteriori*. Por se tratar de debate relativo ao conjunto normativo do mais alto estalão, não desce a proposição (nem deveria) nas minúcias da realização cotidiana das competências que confere e, por isso, fica impossibilitada análise mais musculosa a respeito das contradições práticas que acarretaria uma ou outra predileção dos legisladores. De todo modo, o pressuposto assumido pelo texto da “Comissão Afonso Arinos”, replicado pelo alvitre de FHC na ANC 87-88, é o sistema de governo parlamentarista<sup>44</sup>. Nesse arranjo, a outorga ao Congresso Nacional – ou a uma de suas câmaras – do poder de veto em relação aos atos normativos que desbordassem do poder regulamentar inseria-se em um grupo de aptidões do Poder Executivo e do Poder Legislativo que, se aprovadas, levariam a uma ampla zona de contato entre as instituições. O magistério de Anna Cândida da Cunha Ferraz, quando trata do anteprojeto do grupo de notáveis, elucida:

O exercício da função governamental executiva seria partilhado entre Presidente da República e Presidente do Conselho (arts. 232 e ss); a Câmara de Deputados poderia ser dissolvida (art. 235), e suas atribuições eram as usualmente constantes das constituições presidencialistas, acrescidas de outras próprias dos sistemas parlamentaristas<sup>45</sup>.

Essa chave de análise permite perceber que “vetar” os regramentos do ramo executivo não era competência que inviabilizaria a atuação do Chefe de Governo. A impressão de incompatibilidade pode exsurgir à primeira vista, já que é inimaginável depender do “não-veto” do Parlamento para todo e qualquer regramento exarado por quem está incumbido de governar; no entanto, a depender da modelagem institucional escolhida, essa função pode ser ocupada por membro do próprio

---

<sup>44</sup> A respeito da orientação da *Comissão Afonso Arinos* quanto ao sistema de governo, a Professora Anna Cândida assinala que “[...] esse anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto n. 91.450, de 18 de julho de 1985, trazia em seu bojo uma proposta parlamentarista de governo, na qual os Poderes da União (Legislativo, Executivo e Judiciário) seriam harmônicos e coordenados entre si (art. 68).” Sobre a defesa de Fernando Henrique Cardoso ao Parlamentarismo, cf. CARDOSO, Fernando Henrique. A Implantação do Parlamentarismo. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 32, p. 19-27, dec. 1991. ISSN 2316-901X. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/70080/72726>>. Acesso em: 20 june 2018.

<sup>45</sup> FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 66.

Parlamento e, nessa ótica, haveria aproximação natural entre Chefe de Governo e Congresso Nacional.

Portanto, resta o registro, desprovido de juízo qualitativo, que não se deslinda absolutamente inepta a proposta do Constituinte Fernando Henrique na utilização do verbo “vetar”, desde que o pressuposto assumido seja um sistema de governo parlamentarista ou concerto próximo disso.

De todo modo, o Relator, fazendo uso da autonomia para cambiar termos por conta própria (independência garantida desde que esse estivesse imbuído somente do intuito de burilar a redação), resolveu-se pelo termo “sustar”. Frise-se que a Lei Maior de 88 por três vezes utiliza a expressão: além do inciso V do art. 49, consta também do art. 53, § 3º (faculdade do Congresso Nacional de sustar o andamento da ação) e do art. 71, X (competência do Tribunal de Contas para sustar a execução de ato impugnado). Já a entrada “suspender” e suas variações possuem mais recorrências no texto constitucional – são 19 (dezenove), ao todo. Sobre a coincidência entre os dois termos, Damásio de Jesus, além de citar outras fontes adicionais, consente:

‘Sustar’ significa impedir de continuar, fazer parar, interromper, sobrestar (Aulete e Pedro Orlando). Não criou o legislador constitucional uma causa de extinção do processo, **mas de sua suspensão**<sup>46</sup>.  
[sem grifo no original]

Nessa senda, pode-se dizer que a troca do verbo alvitado no projeto primeiro de Fernando Henrique Cardoso aproximou a redação final do art. 49, V da Constituição Federal de 1988 do texto daquela de 1934 – que emprega “suspender”.

Não obstante guardem essa coincidência, é legítimo apontar uma forte diferença entre as duas Cartas. A mais antiga oportunizava, no inciso III do artigo 91 que Senador interessado propusesse ao Poder Executivo “a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abuso de poder”. Tal competência não impede o mesmo diploma de, no inciso II do referido artigo, instituir a supracitada faculdade de suspender a execução de dispositivos

---

<sup>46</sup> JESUS, Damásio Evangelista de. *Sustação de processo criminal contra parlamentar*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 55, 1 mar. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2816>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ilegais dos regulamentos expedidos pelo Poder Executivo. Assim, duas capacidades diferentes deveriam conviver harmonicamente: a de enunciar a perda de eficácia de regras inscritas em regulamentos e a de recomendar a outro agente público que revogue ato anteriormente praticado. Nada parecido eleva-se da Constituição Cidadã.

O ineditismo da Magna-Carta de 1934 é singular. As prescrições do art. 91, II e III reflete o perfil traçado para o Senado Federal: a casa exercia um papel de *coordenação dos Poderes* (art. 88<sup>47</sup>). Em reflexão sobre o tema, a Profa. Anna Cândida Ferraz observa que a “posição e missão constitucional” da câmara alta “distanciavam-se dos moldes tradicionais”<sup>48</sup>. Assevera que “nessa Constituição surge um Senado descaracterizado como Casa Legislativa propriamente dita”<sup>49</sup>. Ainda cita as palavras de Pontes de Miranda, que caracterizava a competência sustatória como marco inaugural do controle abstrato no Brasil:

É a primeira vez que adotamos exame dos regulamentos sem o caso concreto, exame da lei em si mesma, em sua existência. A Constituição austríaca, artigo 55, in fine, permite que as leis federais estatuem que o governo somente possa expedir certos regulamentos de acordo com a comissão central. A Constituição Brasileira vai além, posto que só se exerce o poder de exame depois de emitidos. Um pouco da Alta Corte Constitucional como preconizamos em 1932<sup>50</sup>.

Esboçados esses apartes comparativos entre as Constituições de 1934 e 1988, retorna-se à reconstrução do processo deliberativo que incluiu a atribuição ora sob investigação no texto desta última Carta Política.

Apura-se que, após o oferecimento, pelos Constituintes, das Emendas ao Substitutivo do Relator nas Comissões Temáticas, competia a este exarar Parecer, no qual cabia orientar a rejeição ou aprovação das propostas apresentadas. O Relator para a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, Dep. Egídio Lima, exprimiu concordância com a Emenda nº 3S0474-3, por intermédio das seguintes e sucintas sentenças:

---

<sup>47</sup> “Art 88 - Ao Senado Federal, nos termos dos arts. 90, 91 e 92, incumbe promover a coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos da sua competência.”

<sup>48</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 62.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> PONTES DE MIRANDA *apud* FERRAZ, 1994, p. 63.



PARECER: 3S0474-3      AUTOR:      FERNANDO      HENRIQUE  
CARDOSO      PARTIDO: PMDB

●●●●●●●● PARECER ●●●●●●●●  
Favorável. O veto legislativo é um dos  
institutos modernos de ação desse Poder.

Quanto a Emenda nº 3S0047-1, do Dep. Victor Fontana, o Relator exteriorizou a posição de pô-la em consonância com a sugestão do Sen. Fernando Henrique Cardoso:

PARECER: 3S0047-1      AUTOR: VICTOR FONTANA      PARTIDO:  
PFL

●●●●●●●● PARECER ●●●●●●●●  
Favorável, em parte, nos termos do parecer à  
emenda no. 3S0474-3, como competência do  
Congresso Nacional.

Dessarte, os Pareceres foram acatados pelo plenário do órgão. Sucessivamente, o Anteprojeto da Comissão Temática foi encaminhado à *Comissão de Sistematização*, já com o dispositivo de controle sob exame equipado com a redação atual – em virtude, reitera-se, de reparos no texto dessa regra levados a cabo pelo Relator.

Ao artigo foram oferecidas várias Emendas que, embora negadas, até podem auxiliar na assimilação dos significados do dispositivo. Algumas ampliavam a competência do Congresso Nacional<sup>51</sup>, outras excluía parcela do poder das Casas Legislativas<sup>52</sup>. Não serão tratadas aqui, porquanto são merecedoras de estudo verdadeiramente tenaz, hipótese possível só em projeto mais abrangente.

Finalmente, no intuito de sistematizar o cotejo entre os diferentes textos normativos que foi empreendida, arremata-se com nova tabela:

---

<sup>51</sup> Por essa linha, a Emenda nº 29881, proposta pelo Constituinte Lysâneas Maciel, acrescia ao Parlamento a competência para sustar atos de “natureza administrativa do Poder Judiciário”.

<sup>52</sup> A esse respeito, a Emenda nº 27326, de autoria do Constituinte Nilson Gibson, propunha que a sustação só ocorresse após apreciação do ato pretensamente exorbitante pelo Poder Judiciário. Na prática, a medida esvaziaria a competência congressional.

Tabela 3.2 – A redação do dispositivo acerca do controle sustatório do Congresso Nacional em diferentes textos normativos.

<b>Constituição de 1934</b>	<b>Anteprojeto de Constituição da “Comissão Afonso Arinos”</b>	<b>Proposta do Constituinte F. H. Cardoso na ANC 87-88</b>	<b>Constituição de 1988</b>
<p><i>Art 91 - Compete ao Senado Federal:</i>  <i>[...]</i>  <i>II - examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, e suspender a execução dos dispositivos ilegais;</i>  <i>III – propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticadas contra lei ou eivadas de abuso de poder.</i></p>	<p><i>Art. 172 – Compete privativamente ao Senado Federal:</i>  <i>[...]</i>  <i>VIII – vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitarem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;</i></p>	<p><i>Art. 5º</i>  <i>.....</i>  <i>“i - Vetar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”</i></p>	<p><i>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:</i>  <i>[...]</i>  <i>V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;</i></p>

## **4 COMPÊNDIO DOUTRINÁRIO**

### **4.1 As compreensões dos mestres**

Preambularmente, anota-se, mais uma vez, que toda escolha exprime uma renúncia. Os autores aludidos nesse capítulo não são, de modo algum, os únicos a dissertar sobre o tema dessa monografia. Por isso, reputa-se importante explicitar o critério para que suas obras estejam mencionadas – e a de outros não.

De plano, foram consultadas algumas das produções teóricas dos quatro doutrinadores constitucionalistas mais citados em julgamentos de ações de controle concentrado pelo STF entre 1988 e 2012<sup>53</sup>. Entre esses, estão dois filhos das vetustas arcadas do Largo de São Francisco, Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Afonso da Silva. Também desponta o membro do Supremo Gilmar Ferreira Mendes, com longa carreira acadêmica antes do mister da judicatura. Mais um paulista está incluso no pequeno grupo: trata-se do professor, falecido no ano de 2003, Celso Ribeiro Bastos. Na condição de referência dos julgados da Suprema Corte, todos possuem importância central na doutrina jurídica brasileira.

Por fim, ainda que figurando na referida lista em posição mais abaixo (34º), elegeu-se a Professora da UNIFEO Anna Cândida da Cunha Ferraz. A jurista possui como *alma mater* de sua Graduação, Mestrado e Doutorado também a Universidade de São Paulo (USP) e consta nessa listagem por ter publicado, em 1994, o livro mais referenciado sobre o mecanismo de controle sustatório titularizado pelo Congresso Nacional.

Abaixo, os catedráticos passam a ser contemplados por ordem alfabética. Que sirvam como holofotes, jogando luz às palavras entalhadas na Constituição federal da República do Brasil.

---

<sup>53</sup> ESTUDO revela doutrinadores de Direito Constitucional mais citados pelo STF. *Migalhas*, 08 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI182136,61044-Estudo+revela+doutrinadores+de+Direito+Constitucional+mais+citados>>. Acesso em: 13 mai. 2018. A íntegra do estudo conduzido pelos advogados Bruno Meneses Lorenzetto e Pedro Henrique Gallotti Kenicke pode ser acessada por meio do *hyperlink* <[http://www.migalhas.com.br/arquivo\\_artigo/art20130708-05.pdf](http://www.migalhas.com.br/arquivo_artigo/art20130708-05.pdf)>. Acesso em: 13 mai. 2018.

## 4.2 O que diz Anna Cândida da Cunha Ferraz

A Procuradora aposentada do Estado de São Paulo Anna Cândida da Cunha Ferraz é uma das autoridades que escreveu proficuamente não só a respeito do art. 49, V da CF/88, mas sobre toda a temática de controle de constitucionalidade. Para os fins desse trabalho, compulsou-se tanto o livro *Conflito entre poderes: O Poder Congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*, como os comentários realizados pela mestra na obra conjunta, organizada por Canotilho Gomes, Gilmar Mendes, Ingo Sarlet e Lênio Streck, *Comentários à Constituição do Brasil*.

Anna Ferraz leciona, inicialmente, que a regra insculpida no art. 49, V é uma inovação da Constituição de 1988. Assinala que o art. 91, II da Carta Política de 1934 serviu tão-somente “como preceito inspirador e talvez como precedente”<sup>54</sup>. Realiza um apanhado das críticas que se faziam à época da breve vida desta Carta Maior, noticiando que Araújo Castro<sup>55</sup>, Lopes Gonçalves<sup>56</sup> e Pedro Vergara<sup>57</sup> posicionaram-se contrariamente à essa atribuição, enquanto Pontes de Miranda<sup>58</sup> esboçou concordância com a mesma.

Apona que, à título de fonte última da norma em estudo, está o Anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos”. Todavia, ressalta que, neste, a prescrição possuía “atribuição de competência diferente quanto ao órgão e quanto ao modo de exercitá-la”<sup>59</sup>. Imputa como fundamento dessa redação da comissão de notáveis o sistema de governo parlamentarista, adotado pelo conjunto daquele texto. Lembra dos traços do parlamentarismo também durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988:

Os projetos aprovados pelas Comissões temáticas, os substitutivos e o Projeto de Constituição A, apresentados durante os trabalhos da Constituinte de 1987-1988, também inseriram uma proposta parlamentarista de governo: a competência para expedir decretos e regulamentos para a execução das leis cabia ao Primeiro Ministro (art.

---

<sup>54</sup> FERRAZ, A. C. Cunha. Comentário ao art. 49, V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 4267.

<sup>55</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 64.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>59</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4267.

107, V), e as leis delegadas eram elaboradas pelo Conselho de Ministros (art. 82 e §§) [...] No Projeto de Constituição B, aprovado em 2º turno, o parlamentarismo cede espaço ao presidencialismo, mas a norma em questão permanece consagrada no art. 50, inciso VI, relativo às competências do Congresso Nacional. Com a mesma redação é aprovada e mantida na Constituição de 1988, art. 49, V, em exame<sup>60</sup>.

Ferraz estabelece relação entre esses vestígios e a aptidão sustatória das Casas Legislativas efetivamente aprovada no projeto final, nos seguintes termos:

Talvez se explique a adoção dessa competência extraordinária no fato de a Constituição de 1988 ter nascido de uma proposta parlamentarista de governo, que não se concretizou, muito embora, tal competência extraordinária não seja usual, mesmo no parlamentarismo<sup>61</sup>.

A autora avança para o direito comparado, asseverando não existir, ao menos nas Leis Básicas “mais conhecidas ou mais frequentemente referidas no Brasil”<sup>62</sup> diretriz equivalente à brasileira. Traça ressalva com relação às Constituições de dois países de língua portuguesa: São Tomé e Príncipe<sup>63</sup> e Portugal. No que se refere a pátria lusitana, destaca que

[...] os decretos-leis, salvo os aprovados no exercício de exclusiva competência legislativa do Governo (art. 169, I), ‘podem ser submetidos à apreciação da Assembleia da República, para efeitos de **cessação de vigência ou alteração**, a requerimento de dez Deputados [...]’; [...] a Assembleia poderá **suspender**, no todo ou em parte, a vigência do decreto-lei até a publicação da lei que o vier a alterar ou até a rejeição de todas aquelas propostas’ (art. 169, 3), e ‘se for **aprovada a cessação da sua vigência, o diploma deixará de vigorar...**’ (art. 169, 4)<sup>64</sup>.

Aduz, sem maiores considerações sobre o fenômeno, que, internamente, as Constituições dos Estados da Federação reeditam o mandamento<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4267.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 4271-4272.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 4268.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 4269

Feito o recorte histórico e o cotejo internacional, passa a professora a tecer as demais observações. Recorda que o presidencialismo é marcado pelo sistema de freios e contrapesos ou controles recíprocos<sup>66</sup>.

Já a respeito da natureza do dispositivo, sustenta que a norma se enquadra no *controle político de constitucionalidade*, na modalidade repressiva, pois exercido *a posteriori*. Justifica dizendo que

Consiste num controle de constitucionalidade porquanto a sustação prevista no texto constitucional deverá recair sobre atos normativos executivos que exorbitem do poder regulamentar ou da delegação legislativa, o que significa dizer, atos que ultrapassam os limites da competência do Executivo, importando em abuso de poder e usurpação de competência do Legislativo<sup>67</sup>.

Explorando o conteúdo normativo do inciso V, a autora assenta o conceito do *poder regulamentar* em um dúplice fundamento: “um político-constitucional”, derivado do princípio da separação de poderes. e “outro constitucional”, decorrente “da atribuição constitucional expressa dessa faculdade ao Poder Executivo”<sup>68</sup>. Faticamente, sobre o objeto passível de suspensão de efeitos, Cunha Ferraz institui três delimitações principais: (i) é vedado a sustação de atos de efeitos concretos<sup>69</sup>; (ii) a competência congressual do art. 49, V não alcança atos administrativos, ainda que normativos, expedidos por outras autoridades que não o Presidente da República, pois o poder regulamentar é exercido privativamente, de forma indelegável, por este<sup>70</sup>; e (iii) descabe ao Parlamento suspender os regulamentos que, genericamente, violem a Carta Política, devendo a sustação congressual incidir necessariamente sobre ato regulamentar que exceda à lei direta, certa e determinadamente vinculada<sup>71</sup>.

Ferraz ressalta que a competência sustatória “não configura modalidade de controle político típico”<sup>72</sup>. Essa excepcionalidade chega a configurar, inclusive, uma verdadeira “invasão de competências”<sup>73</sup>, embora constitucionalmente autorizada.

---

<sup>66</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4271.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 4272.

<sup>68</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 73.

<sup>69</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4272.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 4273.

<sup>71</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 95-96.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 82

<sup>73</sup> *Ibid.*

Quanto à manifestação do ato, informa que ela ocorre por intermédio da figura do *Decreto Legislativo*, espécie normativa prevista no art. 59 da CF, “típica para a concretização do exercício das competências exclusivas do Congresso Nacional”<sup>74</sup>. A doutrinadora declara também que a medida implica efeito vinculante e *ex nunc*, bem como possui eficácia *erga omnes*<sup>75</sup>.

Crê Anna Cândida da Cunha Ferraz que o ato de sustação não é definitivo, pois superável, “ainda que a superação se desenvolva no âmbito da jurisdição constitucional”<sup>76</sup>. Ora, o controle judicial do exercício da aptidão congressual em tela é justificado porque, conquanto seja caracterizada a mesma como *ato político*, não implica dizer sê-la *ato essencialmente político*<sup>77</sup>. Acerca disso, valorosa a lição transmitida no excerto seguinte:

Na verdade, embora o decreto legislativo sustatório seja expedido para exteriorizar o exercício de uma competência exclusiva do Congresso Nacional, não tem ele a natureza de ato eminentemente político. É certo que a maior parte dos atos expedidos pelo Congresso Nacional, no exercício de sua competência exclusiva, tem essa natureza, e, como tais, são insuscetíveis de controle jurisdicional. [...] O decreto legislativo de sustação de regulamentos não é ato essencialmente político, é ato com força de lei, repita-se, e por isso mesmo é suscetível de controle pelo Poder Judiciário<sup>78</sup>.

A jurisconsulta também traz à baila relevante discussão sobre a dualidade ilegalidade *versus* inconstitucionalidade. Evidencia que o poder regulamentar “enfrenta duas ordens de limitações: uma geral e outra específica”<sup>79</sup> para, em sequência, expor que

[...] essa distinção básica dos limites do poder regulamentar apresenta interesse no plano operativo do sistema porquanto explica a dúplici natureza dos vícios que fulminam os regulamentos quando desbordam tais limites: os vícios de ilegalidade e de inconstitucionalidade<sup>80</sup>.

---

<sup>74</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4274.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 4274-4275.

<sup>76</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4275.

<sup>77</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 91.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 91-92.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 76.

Com efeito, acaso haja desbordamento dos limites específicos – que são decorrentes do princípio da legalidade – resta configurada a ilegalidade; na hipótese de desbordamento dos limites gerais – os quais derivam do princípio da tripartição dos poderes – está caracterizada a inconstitucionalidade<sup>81</sup>.

Entretanto, não obstante a linha demarcatória tenha sido rabiscada, Cunha Ferraz defende que, perante qualquer ato sustatório do Poder Legislativo Federal, está autorizada a Suprema Corte a apreciá-lo. Pugna que

O ato de "sustação" de regulamentos exorbitantes do poder regulamentar, embora conotado com as características retro apontadas, incide sobre o exercício de função de outro poder. Na verdade, incide sobre o exercício de função privativa constitucionalmente assegurada ao Poder Executivo. Assim, quando o Congresso Nacional promulga decreto legislativo sustando regulamento do Poder Executivo, estabelece-se, sem dúvida, um conflito constitucional de competências, que se reveste, sob este ângulo, das características de um conflito jurídico-constitucional. Ora, conflitos dessa ordem podem e devem ser solucionados pelo Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição<sup>82</sup>.

Por fim, cabe registrar que a procuradora faz juízo qualitativo dúbio sobre o tema. Na obra mais antiga (*Conflito entre poderes: O Poder Congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo*, 1992), levanta questionamentos contundentes:

Ora, no sistema criado pela Constituição de 1988, onde fica a discricionariedade do Poder Executivo para exercer funções de sua competência constitucional? será que ao se atribuir ao Poder Legislativo a função de verificar se o regulamento ultrapassa o exercício do poder regulamentar, e a de sustar esse regulamento se tal entender, não se estaria, *ipso facto*, admitindo que quem legisla pode também, ainda que indiretamente, executar a lei? vale dizer, não se estaria colocando, nas mesmas mãos, ou no mesmo órgão, duas funções estatais diferentes, cuja distinção e identificação levaram Montesquieu a propor separá-las e atribuí-las a órgãos distintos?<sup>83</sup>

Chega a afirmar, a autora, que não constitui o art. 49, V da CF/88 “mecanismo que favoreça o equilíbrio entre os poderes”<sup>84</sup>. Sublinha os embates

---

<sup>81</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 76.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 83.

<sup>84</sup> *Ibid.*



relacionados à novel regra: “o poder congressional de sustar atos normativos regulamentares instala novo polo de conflito entre Legislativo e Executivo”<sup>85</sup>.

Refinando a crítica, quase que em resposta aos questionamentos que apresenta em momento textual anterior, a professora redargui com argumentos bastante razoáveis, colocando em xeque o espaço de discricionariedade reservado ao Executivo pelo desenho constitucional inovador:

Ora, diante da nova atribuição constitucional do Legislativo, o campo discricionário de atuação do Poder Executivo parece ficar reduzido à interpretação que o próprio legislativo dá à aplicação da lei, o que significa dizer, talvez com certo exagero, que o Poder Legislativo legisla e determina, também, o campo e o alcance da função presidencial de “execução das leis”; veja-se que, neste caso, o limite da ação do Executivo não é a lei, como ensina a teoria do poder regulamentar, mas a “interpretação política (ou autêntica) da lei”, ou seja, o entendimento do órgão legislativo. Na prática, ou se tem invasão do Poder Legislativo nas funções do Executivo, ou se tem forte redução das competências próprias de um dos ramos do Poder<sup>86</sup>.

Ferraz, em última instância, propõe a supressão do dispositivo<sup>87</sup>. Contudo, de outro lado, aparentemente em oposição a essa linha de pensamento, Cunha Ferraz registra no texto mais atual (*Comentários à Constituição do Brasil*, 2013), posição expressamente favorável ao dispositivo ora estudado. Confere-se:

Trata-se de função que fortalece o Poder Legislativo no quadro estrutural dos poderes políticos e que se bem utilizada poderá constituir ferramenta relevante para efetivo controle do Poder Executivo<sup>88</sup>.

Ainda, para finalizar, a fim de evitar qualquer deslealdade intelectual, reporta-se meneios, a despeito de serem mais brandos, da escritora sob lume em direção ao abrigamento de juízo simpático à competência sustatória já no livro de 1994. Exemplificativamente, podem ser citados os seguintes trechos – não obstante a ausência de grifo no original – como evidências com as quais se defronta: “[...] o poder congressional de ‘sustar’ atos expedidos pelo poder Executivo no exercício de

---

<sup>85</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 83.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 87-88.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>88</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4275.

seu ‘poder regulamentar’ é um instrumento de inegável importância”<sup>89</sup> e “[...] apenas será contida pelo uso moderado e criterioso **desse formidável poder congressual**”.<sup>90</sup>

#### 4.3 O que diz Celso Ribeiro Bastos

O professor e advogado Celso Ribeiro Bastos além da atuação destacada em Direito Tributário, também era constitucionalista de fina estirpe. Como dito no introito, vem da escola da PUC-SP, instituição onde doutorou-se em matéria constitucional sob orientação de Celso Antônio Bandeira de Mello. Para compilar o conteúdo que se segue, foi levado à exame o livro *Comentários à Constituição Brasileira de 1988* (1999).

Bastos inicia a glosa da novel competência instituída pela Lex Maxima de 1988 com crítica ferrenha. Afirma que, com o inciso V do art. 49, a “Constituição conferiu poderes que exorbitam daquilo que se poderia entender como separação de poderes”<sup>91</sup>, pois, de um lado, se trata de obviedade a limitação do poder regulamentar à fiel execução das leis e, de outro, a tradição do direito pátrio negou ao Legislativo a competência para apreciar eventual abuso nesse sentido.

Adiciona ainda o autor que “da forma como se procede, inverte-se o ônus da prova, pois é o Executivo que deve provar que não exorbitou e isso é intolerável num regime presidencialista”<sup>92</sup>.

O mestre traça a distinção, também feita por outros dos doutrinadores aqui citados, entre ilegalidade e inconstitucionalidade, sob o pano de fundo da aptidão congressual sustatória. Reproduz-se:

Nem mesmo sob o fundamento de inconstitucionalidade do decreto regulamentar tal procedimento se legitimaria, porquanto não compete ao Congresso Nacional o controle da constitucionalidade. De outra parte, na quase-totalidade das hipóteses, a exorbitância não se configura em inconstitucionalidade, mas sim em ilegalidade<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 97. Sem grifo no original.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 98. Sem grifo no original.

<sup>91</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Ed, 4º Volume, Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 121.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*

Ribeiro Bastos avança para dissertar a respeito da “faculdade regulamentar”, como ele põe. Relembra a redação do art. 84, IV e ressalta que o caráter genérico e abstrato dos seus atos não diferencia *ato regulamentar* e *lei*. Alega que a diferença se estabelece pelo conteúdo do diploma. Este vai revelar sua natureza: “se suas disposições forem de efeitos concretos, estaremos diante de uma determinada de efeitos concretos, estaremos diante de uma determinada categoria de decretos, correlacionada com a natureza de seus efeitos”<sup>94</sup>, já na hipótese de, no seu bojo, “vier inserido um conjunto de disposições normativas, de decreto regulamentar tratar-se-á”<sup>95</sup>.

O jurista elucida que existem três diferentes tipos de regulamentos: autônomos, delegados e os de execução. Os primeiros “extraem validade diretamente da Constituição”<sup>96</sup> e podem ser editados para matéria de competência do Executivo que não estejam reservadas à lei. Os segundos “são aqueles que desenvolvem a lei, agregando-lhe algum elemento que inova na ordem jurídica, baixados, contudo, em decorrência de habilitação legislativa”<sup>97</sup>. Os terceiros são aqueles efetivamente empregados no Brasil. Explica que a razão é o fato do art. 84, IV, dizer que cabe ao Presidente da República editar decretos e regulamentos para fiel execução das leis.

Vale, ainda, citar as elucubrações que Bastos realiza sobre o inciso XI do mesmo dispositivo. O jurisconsulto anota que “o preceito é um tanto enigmático”<sup>98</sup>. O professor critica a vagueza com o que a norma trata o assunto:

Embora encerre princípio perfeitamente recomendável, que haja zelo, proteção, cautela, com relação à preservação da faculdade legislativa, seria importante que enunciasse quais são os meios de que se pode valer o Poder Legislativo para proceder a essa preservação<sup>99</sup>.

Finaliza com a compreensão de que se trata de regra repetitiva, “já constante na Constituição em outro passo”<sup>100</sup>. Está se referindo ao inciso V do mesmo dispositivo (art. 49). Todavia, expõe que, mesmo com o conteúdo depreendido do

---

<sup>94</sup> BASTOS, 1999, *op. cit.*, p. 122.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> BASTOS, 1999, *op. cit.*, p. 123.

<sup>97</sup> BASTOS, 1999, *op. cit.*, p. 123.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 135.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

inciso XI, não fica autorizado o Poder Legislativo a sustar atos outros que não aqueles emanados pelo Poder Executivo.

#### 4.4 O que diz Gilmar Ferreira Mendes

Atualmente, Gilmar Mendes é o único Ministro da Suprema Corte formado pela ainda jovem – já que fundada somente em 1960 – Universidade de Brasília. Possui mestrado pela mesma casa (1987) e doutorou-se em Direito Constitucional (1990) na Universidade de Münster, na Alemanha. Após passagem como Advogado-Geral da União (2000-2002) foi alçado ao cargo atual por indicação do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Apesar de ser um dos organizadores de obra citada no subcapítulo anterior (*Comentários à Constituição do Brasil*, 2013), o autor não redigiu o tópico que é estudado na presente monografia. Por isso, a obra de punho de Mendes a ser agora examinada é outra – trata-se de seu *Curso de Direito Constitucional* (2017).

O magistrado inclui em seu texto seção específica para dissertar a respeito da competência prevista no art. 49, V da CF/88. *Prima facie*, assevera que o texto constitucional em vigência “restabeleceu, parcialmente, na ordem constitucional brasileira instituto que havia sido introduzido entre nós na Constituição de 1934 (CF, art. 91, II)”<sup>101</sup>. Aduz que, pelo fato de ser excepcional, a fórmula merece “interpretação estrita”<sup>102</sup>.

Consigna o professor matogrossense que a competência é um “autêntico controle político de legitimidade”<sup>103</sup> e ressalta que o dispositivo é “suscetível de contraste na via judicial”<sup>104</sup>.

Gilmar Mendes passa a tecer crítica à norma, impondo a seguinte linha de raciocínio:

Deve-se registrar que, salvo melhor juízo, esse instituto não se mostra apto a propiciar um efetivo instrumento de controle contra abusos perpetrados pelo Executivo no exercício do Poder Regulamentar. Já a dificuldade de colher majorias nas Casas Parlamentares para lograr uma decisão clara sobre a legitimidade do ato normativo questionado demonstra a insuficiência desse instituto como instrumento de aferição

---

<sup>101</sup> BRANCO, MENDES, 2017, *op. cit.*, n.p.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> *Ibid.*

de legitimidade do ato normativo. Por isso, ninguém poderá, em sã consciência, sustentar que a falta de uma decisão da Casa Legislativa sobre a observância ou não pelo Poder Executivo dos limites do Poder Regulamentar corresponderia a uma decisão de improcedência<sup>105</sup>.

Com efeito, o jurista pugna pela existência de meio mais ágil para o controle de legitimidade dos atos regulamentares<sup>106</sup>.

O doutrinador avança para debater importante quesito: a compreensão dos limites do que é ilegalidade e a sua discrepância para com a inconstitucionalidade. Reflete Gilmar que

Sem fazer qualquer distinção entre a inconstitucionalidade direta e a indireta, a doutrina brasileira enfatiza que qualquer regulamento que deixe de observar os limites estabelecidos em lei é inconstitucional<sup>107</sup>.

A ausência de discrepância entre inconstitucionalidade direta (franca ofensa ao conteúdo da Carta Política) e indireta (violação de lei que configura também infração à Magna-Carta) não perturba o Ministro, ao menos com relação às violações do art. 49, V da CF/88:

[...] a ilegalidade de um regulamento equivale a uma inconstitucionalidade, em virtude da legalidade das normas secundárias expressa no princípio do Direito Constitucional objetivo (“Ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” – CF, art. 5º, II). Entendimento contrário levaria a uma completa ruptura com a necessária vinculação da Administração à Constituição, uma vez que ela poderia editar qualquer ato regulamentar, ainda que em contradição com os direitos individuais, sem observância do princípio da reserva legal. Nesse caso, tal como já ressaltado por Papier, a legalidade da restrição configura condição de sua constitucionalidade. A contrariedade à lei representa sempre um caso de ofensa a direito individual<sup>108</sup>.

Depreende-se do excerto que o ex-Advogado-Geral da União justifica a equivalência entre ilegalidade e inconstitucionalidade com prisma na proteção dos

---

<sup>105</sup> BRANCO, MENDES, 2017, *op. cit.*, n.p.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

direitos individuais. Importa dizer que, para o jurisconsulto, se um ato normativo do Poder Executivo exorbitar do poder regulamentar, tal medida é inconstitucional.

Mais longe avança Mendes, pois escreve do ponto de vista operacional. Amparado pelo célebre desígnio de ampliação das valências do Supremo Tribunal Federal, proclama:

[...] a proximidade – às vezes, a quase confusão – entre a questão constitucional e a questão legal na relação entre lei e regulamento **não recomenda que a competência para conhecer dessa questão seja deferida a outra Corte de Justiça** [que não à Suprema Corte], como já se cogitou entre nós, uma vez que, muito possivelmente, surgiriam conflitos de interpretação praticamente insolúveis<sup>109</sup>.

Finaliza o juiz propalando sua aceção de que talvez se faça necessário a “criação de novo instituto”. O novel preceito, espelhado do art. 139 da Constituição da República da Áustria, conferiria o “controle abstrato da legitimidade dos atos regulamentares ao Supremo Tribunal Federal”, mediante iniciativa das Mesas da Câmara e do Senado e do Procurador Geral da República.

#### 4.5 O que diz José Afonso da Silva

O mineiro de Pompéu ingressou nos quadros da Procuradoria do Estado de São Paulo no ano de 1961. Ao longo de sua vida, exerceu diversos outros cargos de relevo na vida pública – foi Professor Titular da USP (1975-1995) e Secretário de Segurança Pública pelo mesmo ente federativo (1995-1999), por exemplo. Para o cumprimento do intuito dessa obra, foram analisados dois livros do constitucionalista. São eles *Curso de Direito Constitucional Positivo* e *Comentário Contextual à Constituição*.

Inicialmente, o catedrático ensina que as atribuições do Congresso Nacional podem ser divididas em cinco: (i) atribuições legislativas, que consistem na tarefa de elaborar as leis; (ii) atribuições meramente deliberativas, genericamente definidas como as que se realizam na prática de atos concretos; (iii) atribuições de fiscalização e controle, substancializadas pelos pedidos de informação, comissões parlamentares de inquérito, controle externo pelo Tribunal de Contas da União etc; (iv)

---

<sup>109</sup> BRANCO, MENDES, 2017, *op. cit.*, n.p.

atribuições de julgamento de crimes de responsabilidade, feito de acordo com tipificação infralegal de determinados delitos cometidos por altas autoridades indicadas no texto da Carta Maior; e (v) atribuições constituintes, configuradas na possibilidade de confecção de emendas à Constituição<sup>110</sup>. Não fica claro em qual categoria o autor enquadra o dispositivo de controle detido, associadamente, por ambas Casas Legislativas e que está sob corrente análise. Se de um lado diz que as “atribuições meramente deliberativas” estão consignadas no art. 49<sup>111</sup>, de outro também declara que o conteúdo insculpido no inciso X dessa norma indica uma das “atribuições de fiscalização e controle”<sup>112</sup>.

Na medida que a dedução lógica é impraticável, algumas opções podem ser bafejadas no que se refere ao pensamento de Silva: podem ser as cinco classes outrora referidas meramente tipos ideais, adequando-se os institutos reais mais ou menos a elas. Os fenômenos, portanto, acontecem no mundo dos fatos e são híbridos – significaria afirmar que o exercício da competência em tela encaixa-se tanto em uma quanto em outra espécie. Ora, se isso for condizente com o pensamento do professor, o mecanismo de controle perante avaliação pode também, além do grupo das “atribuições meramente deliberativas”, se emoldar, com naturalidade, à família das “atribuições de fiscalização e controle”. Ou, ainda, em outra hipótese, pode se vincular exclusivamente a esta, acaso assim bem entenda o mestre *uspiano*.

Sem mais delongas, retorna-se ao texto de José Afonso da Silva para apontar que o estudioso caracteriza a competência como “inusitada” e sustenta que esta possui natureza de “controle político de constitucionalidade”, pois se o ato exorbita do poder regulamentar do Executivo fere as regras de competência da Constituição e, por excelência, o princípio da divisão de poderes<sup>113</sup>.

O procurador aposentado relaciona o inciso V do art. 49 com o inciso XI. A respeito deste último, traça crítica à sua parca utilização, já que

---

<sup>110</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 524-525.

<sup>111</sup> O professor J. Afonso da Silva define do seguinte modo: “(2) *atribuições meramente deliberativas*, envolvendo a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e de julgamento técnico, consignados no artigo 49 [...]”. *Ibid.*, p. 524.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 525.

<sup>113</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 405.

[...] mesmo recomendando-lhe [a CF/88] que cuide de sua competência legislativa, ele [o Congresso Nacional] não o faz: basta ver a quantidade de agências do Executivo produzindo uma normatividade extracongressual, sem que o titular tome qualquer providência. Exemplo claro é o da atitude do Congresso em face determinação do art. 25 do ADCT, que revogou todos os dispositivos legais que atribuíam ou delegavam a órgãos do Poder Executivo competência a ele assinalada pela Constituição; ali existe uma cláusula permitindo a prorrogação do prazo assinado. Pois bem, esse prazo vem sendo prorrogado por medidas provisórias, que o Congresso converte em leis, numa sucessão indefinida de prorrogações que permitem que aqueles órgãos continuem expedindo atos que, por sua ação normativa, são de competência do Poder Legislativo. O inciso ora sob nossas vistas [inciso XI, art. 49] têm precisamente o sentido de impedir qualquer atribuição normativa a outros Poderes em detrimento de competência legislativa do Congresso Nacional, e isso se dá exatamente por meio dessas agências do Poder Executivo que vêm expedindo atos normativos gerais em desrespeito às regras de distribuição de poderes normativos<sup>114</sup>.

Vale registrar que o docente elucida que a norma autoriza o Parlamento a suspender o ato exorbitante, não o revogar. Finalmente, informa que o decreto legislativo que dá facticidade à competência pode ser impugnado pela via judicial, “com o argumento de sua inconstitucionalidade”<sup>115</sup>.

#### **4.6 O que diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho**

O jurista e político Ferreira Filho chegou a exercer a posição de Vice-Governador do Estado de São Paulo entre os anos de 1975-1979. Tornou-se professor titular da USP em 1969, cargo que ocupou até 2004. Com trajetória profícua na academia, foi selecionado de sua produção, a fim de ilustrar os pensamentos do mestre sobre o objeto em corrente pesquisa, a obra *Comentários à Constituição Brasileira de 1988* (2000).

Aduz, de início, que se trata de novidade da Lei Básica Cidadã. Adiciona que consiste em competência cujo exercício deve ser realizado via Decreto Legislativo.

---

<sup>114</sup> SILVA, 2009, *op. cit.*, p. 406.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 405.



Afirma que a exorbitância dos limites da lei pelos regulamentos é hipótese que configura caso de inconstitucionalidade. Por isso, evidencia que:

[...] o poder de sustação aqui conferido ao Congresso Nacional pressupõe, para ser validamente exercido, inconstitucionalidade do ato do Poder Executivo<sup>116</sup>.

Ressalta também o constitucionalista que o ato a ser sustado há de ser normativo, não podendo se tratar de ato individual.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho repisa, ao final, que, na medida em que a competência congressual se resume a suspender os efeitos do ato normativo exorbitante, a apreciação para o mérito da inconstitucionalidade é do Poder Judiciário – especificamente do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>116</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Vol. 1, 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 310.

## **5 COMPÊNDIO JURISPRUDENCIAL**

No presente estudo monográfico, não se pôs como objeto, nos termos do que foi esclarecido na Introdução (Capítulo 1), a participação do Judiciário nos embates institucionais. Não significa que esse ramo do poder esteja isento, neutro ou pouco atuante nas últimas grandes tensões nacionais – pelo contrário<sup>117</sup>.

Nesse sentido, cabe elucidar o propósito de compilar alguns julgados sobre o tema em apreço: trata-se de tentativa de, mais do que perceber uma posição institucional ou de reunir de forma exaustiva todas as decisões, *auxiliar no deslinde dos significados do texto constitucional inscrito no art. 49, V.*

Para tal, foram reunidos três precedentes relacionados ao dispositivo da Lex Máxima em apreciação – cada um deles com uma virtude. A **ADI nº 748-3** foi o julgado mais primitivo encontrado, realizado ainda no ano de 1992, e reflete as primeiras impressões dos Ministros do Supremo sobre a regra surgida quatro anos antes. Temporalmente subsecutivo, tem-se a **Representação de Inconstitucionalidade nº 49/1998**, vinculada ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, consistindo em oportunidade na qual será possível aprender em companhia de desembargadores e ter um vislumbre do tratamento do assunto por uma Corte Estadual. Finalmente, examinou-se a **ADC nº 33**, decidida em 2014, onde se colhe posições bastante recentes e profundas dos togados da Suprema Corte sobre o objeto ora em estudo. Todos esses são verdadeiros *leading cases*.

Vale anotar que as decisões estão expostas abaixo separadas pelo órgão jurisdicional que a exarou e, entre as de mesma categoria, por ordem de antiguidade.

### **5.1 Precedente de Tribunal de Justiça Estadual**

- A)** TJRJ, Órgão Especial, Representação por Inconstitucionalidade nº 49/1998 (NUP 0026896-52.1998.8.19.0000), Rel. Des. José Carlos Watzl, j. 16/04/2001<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Comentário no mesmo sentido já foi tecido no subtópico 1.2.

<sup>118</sup> BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade nº 49/1998. Órgão Especial. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: José Carlos Watzl. Data de julgamento: 16/04/2001. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE – LEI QUE DISCIPLINA PROMOÇÃO E GRATIFICAÇÃO EM PECÚNIA A SERVIDORES CIVIS E MILITARES E REVOGA O DECRETO EXECUTIVO QUE A CRIOU – MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO – AÇÃO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI.

É inconstitucional Lei que, pretendendo sustar Decreto Executivo, por entender exorbitar do Poder Regulamentar ou dos limites de Delegação Legislativa, (art. 99, VII da CE), revoga-o disciplinando matéria, cuja iniciativa é reservada Constitucionalmente ao Poder Executivo.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade movida na data de 10/08/1998 pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro em contestação à Lei Estadual nº 2.993/1998. Este diploma normativo continha somente dois artigos e disciplinava sobre Regime Jurídico de Servidor Público Estadual – oportuna a transcrição na íntegra:

O Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, nos termos do art. 115, §7º da Constituição Estadual, promulga a Lei nº 2993, de 30 junho de 1998, oriunda do Projeto de Lei nº 1726-A, de 1997.

LEI Nº 2993, DE 30 DE JUNHO DE 1998.

DETERMINA A EDIÇÃO DA LEI PARA AMPARAR A CONCESSÃO DE PROMOÇÃO OU DE ADICIONAL DE REMUNERAÇÃO A QUALQUER TÍTULO.

Art. 1º - Os atos concessivos de promoção ou de remuneração em pecúnia a qualquer título para funcionários públicos Civis ou Militares que sejam resultados de atos de méritos só poderão ocorrer por decisão do Poder Executivo Estadual de acordo com o disposto em Lei que especifique e detalhe os respectivos critérios.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente o Decreto Estadual nº 21.753, de 08 de novembro de 1995.

Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 30 de junho de 1998.

DEPUTADO SÉRGIO CABRAL FILHO  
Presidente

O voto do Desembargador Relator no acórdão do Órgão Especial, seguido pela unanimidade do colegiado, consignou que, não obstante a lei inquinada apresente-se como reguladora das promoções e da remuneração em pecúnia para Servidores Públicos Cíveis e Militares, em verdade possuía o desígnio de revogar o Decreto Estadual nº 21.753/1995.

Dessa forma, o magistrado realiza leitura sistemática de dois dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro para ascender à conclusão de inconstitucionalidade da Lei. Tratam-se dos artigos 99, VII<sup>119</sup> (reprodução do art. 49, V da CF/88) e 112, § 1º, II, “b”<sup>120</sup> (análogo ao art. 61, § 1º, II, “c” da CF/88). Pela leitura do primeiro deles, o Relator reconhece a competência detida pelo Legislativo para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; de outro lado, depreende da segunda regra que a iniciativa das leis que disponham sobre servidores públicos do Estado é privativa do Governador do Estado. Confere-se a argumentação esposada:

É bem verdade que ao Poder Legislativo é concedida a competência Constitucional de sustar os Atos Normativos do Poder Executivo que exorbitem do Poder Regulamentar ou dos limites de Delegação Legislativa, (art. 99, VII da CE), no entanto, vedado lhe é a iniciativa de Lei que discipline matéria cuja iniciativa é reservada pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo<sup>121</sup>.

Por fim, também elenca como *ratio decidendi* o poder-dever da Assembleia local de sustar o Decreto Executivo por “ato formal próprio”. Embora não tenha dito expressamente, suspeita-se que o juiz estivesse remetendo a uma necessidade de os Deputados Estaduais suspenderem, assim querendo, a eficácia de eventual ato

---

<sup>119</sup> “Art. 99 - Compete privativamente à Assembleia Legislativa:

[...]

VII - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;”

<sup>120</sup> “Art. 112 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;”

<sup>121</sup> BRASIL, RI nº 49/1998, 2001, *op. cit.*, p. 70 dos autos.

exorbitante por intermédio de “Decreto Legislativo” – lembrar que a Assembleia o fez, nos fatos então sob análise, via Lei Ordinária.

Anota-se breve crítica: o enfrentamento do art. 2º do diploma questionado poderia ter sido conduzido pelo Relator no sentido de cotejá-lo também com aquelas limitações instituídas para evitar a invasão de um dos ramos do poder na esfera de competência de outro. Tal entendimento pode ser encontrado em Cláudio Pacheco, lembrado por Anna Cândida Ferraz da Cunha:

Detendo-se sobre a mesma questão, lembra Cláudio Pacheco que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados já se pronunciou sobre o tema, decidindo por unanimidade ser ‘inconstitucional e antijurídico um projeto de lei que modifique expressamente dispositivos de um decreto’. **Se uma lei pudesse modificar um decreto ‘seria a interferência de um poder para expressamente alterar ato de outro poder’, mas que, ‘pela teoria da independência dos poderes, os atos de um poder só podem ser diretamente alterados por outro ato do mesmo poder ...** Isto não obsta a que o Poder Legislativo, dentro da esfera constitucional de sua competência, disponha em lei sobre matéria regulada por ato do executivo, desde que a natureza da matéria se compreenda entre as de natureza legislativa. Nesse caso, a lei dispondo diferentemente, como hierarquicamente tem maior força jurídica que um simples decreto, regulamento, etc. modifica-o indiretamente, por via de consequência ...’. O constitucionalista pernambucano, não obstante, entende que a lei não somente pode modificar o decreto, como revogá-lo expressamente, ‘sempre que tenha havido excesso ou mera expansão do poder regulamentar’<sup>122</sup>.

De todo modo, encerra-se louvando o esforço do Dr. José Carlos Watzl de pôr em perspectiva a novel disposição da Lei Maior de 1988, replicada pelos Estados da Federação – vale ressaltar que, à época do julgamento, o texto tinha apenas pouco mais de dez anos.

## 5.2 Precedentes do Supremo Tribunal Federal

**B)** STF, Tribunal Pleno, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748-3, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/07/1992<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 78-79. Sem grifo no original.

<sup>123</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL – DECRETO LEGISLATIVO – CONTEÚDO NORMATIVO – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE ATO EMANADO DO GOVERNADOR – CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 49, V) – POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA – AÇÃO DIRETA CONHECIDA  
REDE ESTADUAL DE ENSINO – CALENDÁRIO ESCOLAR ROTATIVO – PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL – ALEGADA INOBSERVÂNCIA DO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – EXERCÍCIO DE FUNÇÃO REGULAMENTAR PELO EXECUTIVO – RELEVÂNCIA JURÍDICA DO TEMA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA

- O controle concentrado de constitucionalidade tem objeto próprio. Incide exclusivamente sobre atos estatais providos de densidade normativa.

A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização da constitucionalidade em tese, requer, além de sua autonomia jurídica, a constatação do seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade.

- O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da Constituição Federal, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo.

A supressão de eficácia de uma regra de direito possui força normativa equiparável à dos preceitos jurídicos que inovam, de forma positiva, o ordenamento estatal, eis que a deliberação parlamentar de suspensão dos efeitos de um preceito jurídico incorpora, ainda que em sentido inverso, a carga de normatividade inerente ao ato que lhe constitui o objeto.

O exame de constitucionalidade do decreto legislativo que suspende a eficácia de ato do Poder Executivo impõe a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, dos pressupostos legitimadores do exercício dessa excepcional competência deferida à instituição parlamentar. Cabe à Corte Suprema, em consequência, verificar se os atos normativos emanados do Executivo ajustam-se, ou não, aos limites do poder regulamentar ou aos da delegação legislativa.

A fiscalização estrita desses pressupostos justifica-se como imposição decorrente da necessidade de preservar, *hic et nunc*, a integridade do princípio da separação de poderes.

- A previsão do Calendário Rotativo Escolar na lei que institui o Plano Plurianual parece legitimar o exercício, pelo Chefe do Executivo, do seu poder regulamentar, tornando possível, desse modo, a implementação dessa proposta pedagógica mediante decreto. Posição dissidente do Relator, cujo entendimento pessoal fica ressaltado.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade movida na data de 23/06/1992 pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul em contestação ao Decreto Legislativo nº 6.662/1992. Consta que tal diploma havia sustado os efeitos do Decreto Estadual nº 34.185/1992. Verifica-se que este último, por sua vez, era conjunto normativo baixado com o fito de regular o calendário escolar de escolas públicas gaúchas.

O primeiro entrave enfrentado pelo Ministro Celso de Mello foi relativa ao objeto do questionamento – vale lembrar que somente um ato normativo dotado de generalidade e abstração enseja a realização de um juízo de adequação entre norma e Carta-Magna. Com efeito, a própria ementa já esclarece, e o teor do voto aprofunda, que “também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou eficácia de uma outra norma jurídica”.

Subsequentemente, passado o juízo de admissibilidade, o magistrado passa a discorrer acerca do mecanismo do art. 49, V da CRFB/88. Aduz que a norma remete à Carta Maior de 1934, especificamente ao art. 91, inciso II. Também anota que a regra é replicada pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 53. Conceitua o dispositivo como “nítida cláusula derogatória do princípio da divisão funcional”<sup>124</sup>.

Disserta longamente o Relator a respeito da vedação do exercício da aptidão sustatória frente aos atos de efeitos concretos. Após, expõe os argumentos do requerente, que afirma (i) ter exarado o Decreto nº 34.185/1992 no desempenho de seu dever constitucional, encarregando-se de cumprir ele mesmo, enquanto Poder Executivo, as leis (art. 78 e art. 84, IV da CF/88); e (ii) estar legitimado pela Lei Estadual nº 9.272/1991 (Plano Plurianual do quadriênio 1992-1995), a qual dispunha que a “a proposta pedagógica [...] compreende [...] a utilização do espaço da escola com 3 grupos alternados de alunos, de forma ter três inícios de anos letivos”<sup>125</sup>. Também registra o arrazoado do Parlamento sul-rio-grandense – assevera o ente que houve exorbitância no âmbito de discricionariedade conferido pela Lex Maxima quando o Governador “editou ato normativo com eficácia de lei em tese”<sup>126</sup>, pois,

---

<sup>124</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*, p. 53 dos autos.

<sup>125</sup> *Ibid.*, p. 43 dos autos.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 59 dos autos.

alegadamente, embora o tema esteja incluído em Lei Estadual anterior, não está insculpido de modo a permitir a referida implantação.

O jurisconsulto manifesta concordância com a tese levantada pela Assembleia Legislativa, sustentando parecer estar caracterizado o pressuposto de exorbitância,

[...] na medida em que o Governador, invocando, tão-somente, diretrizes setoriais na área da educação, instituídas no Anexo II do Plano Plurianual do Estado e concernentes aos programas, metas e objetivos fixados para o período 1992-1995, dispôs, mediante decreto, sobre matéria cujo tratamento requer expressa regulação legislativa. É de registrar, no ponto, que o Plano Plurianual – cujas disposições se destinam, precipuamente, ao próprio legislador – não legitimava a atividade supostamente regulamentar do Executivo, nos termos em que esta se projetou no art. 3º do decreto cuja eficácia foi suspensa pela Assembleia Legislativa gaúcha<sup>127</sup>.

Finalmente, esclarece Celso de Mello que, ao seu sentir, estavam demonstrados, além da plausibilidade jurídica, o risco da demora. Assim sendo, concedeu a medida cautelar pleiteada, suspendendo a norma questionada.

O voto do Relator foi acompanhado integralmente pelos Ministros Francisco Rezek e Ilmar Galvão. Registra-se que nenhum dos dois fez menção ao poder de controle sustatório conferido ao Congresso Nacional. Ulteriormente, o Ministro Marco Aurélio Mello inaugurou divergência.

Mello apresentou impressão distinta acerca do caso sob análise. Afirmou que o preceito sustado pela Assembleia está “direcionado à homenagem ao que se contém no inciso II do art. 214 da Constituição Federal: à ‘universalização do atendimento escolar’”<sup>128</sup>. Adiciona que a suspensão dos efeitos do Decreto causa riscos, pois, na prática, significaria o envio de “inúmeros alunos para casa”. Nesse sentido, ao cabo, defere a medida pleiteada pelo chefe do executivo local. Resta destacar, para os propósitos dessa obra, que não faz o Ministro debate sobre o art. 49, V da Lei Republicana. Ressalta que o momento para tal é futuro:

O tema está a sugerir à Corte um aprofundamento, em face até mesmo do peculiar preceito inciso V do artigo 49 da Constituição Federal e,

---

<sup>127</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*, p. 65 dos autos.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 79 dos autos.



até que surja campo propício a esse aprofundamento, com a tramitação e o preparo da ação direta de inconstitucionalidade para julgamento da matéria de fundo [...].<sup>129</sup>

O voto divergente é acompanhado pelos Ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira, Sidney Sanches (então Presidente da Excelsa Corte), Moreira Alves e Octávio Gallotti<sup>130</sup>. Como cada Ministro é uma ilha<sup>131</sup>, passa-se à análise individualizada da manifestação de cada um deles. Ressalva-se que os três últimos não terão seus votos aqui dissecados: Sanches proferiu sucintas razões em que somente expressou não contemplar qualquer exorbitância, Alves apenas acompanhou o Relator e Gallotti não o entregou escrito.

Carlos Velloso começa por dizer que “o dispositivo inscrito no inc. V do art. 49 da Constituição Federal [...] é inovação da Carta Política de 1988”<sup>132</sup>. Afirma que o instituto “deve ser interpretado não isoladamente, mas no contexto da Constituição”<sup>133</sup>. Importa dizer, portanto, que a Constituição é presidencialista, enquanto o mecanismo de controle retromencionado “é, na verdade, próprio do sistema parlamentar de governo”<sup>134</sup>. Nesse sentido, o magistrado prega que

Aqui, a questão não se resolve sem considerações em torno do sistema de governo consagrado pela Constituição, que é o presidencial, em que as funções executiva e legislativa são exercidas com nítida separação. Então, o dispositivo inscrito no citado inciso V do art. 49 deve ser interpretado com a máxima cautela, já que uma interpretação mais larga desse dispositivo pode fazer parar as rodas do Governo – utilizo-me de terminologia usada pelo constitucionalista americano, Bernard Schwartz, ao dissertar, no sistema constitucional americano, sobre a atividade regulamentar do Poder Executivo – pode, realmente, paralisar, de uma certa forma, a atividade administrativa, que é exercida, repito, no sistema presidencial de governo, com nítida separação da função legislativa<sup>135</sup>.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 82 dos autos.

<sup>130</sup> Importar registrar que, para esse julgamento, estava ausente o Ministro Paulo Brossard.

<sup>131</sup> A noção é adotada, *exempli gratia*, por Conrado Hübner Mendes: NONATO, Israel. Conrado Hübner Mendes: ‘O STF é refém do capricho dos seus ministros’. *Os Constitucionalistas*. 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

<sup>132</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*, p. 83 dos autos.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 84 dos autos.

O professor mineiro completa sua explanação com considerações sobre o *poder regulamentar* propriamente dito, reforçando a autonomia das competências do Executivo:

Se função administrativa é dependente da lei – administrar é executar a lei ex officio – certo é que não depende a função executiva da função legislativa: o Executivo administra executando o ato normativo primário que vem do Legislativo e até dele próprio, no caso de delegação legislativa autorizada pela Constituição<sup>136</sup>.

Também desperta interesse a amplitude outorgada ao instituto. Não obstante já tenha mencionado a necessidade de uma interpretação restritiva, vale reproduzir textualmente, ainda, outras inquietações do magistrado, ao realizar hermenêutica conjunta dos incisos V e XI do art. 49:

Em debate, recentemente, com o eminente Ministro Marco Aurélio, numa atividade puramente acadêmica, tivemos oportunidade de discutir o tema do inciso XI do art. 49, que tem alguma semelhança com o que se está em debate. S. Exa. pôs a questão, num debate acadêmico, se seria possível ao Congresso Nacional sustar uma sentença normativa proferida, por um Tribunal do Trabalho, em dissídio coletivo. Opinei, então, pela negativa. É que, no que tange às sentenças judiciais, há forma própria, que deflui do sistema consagrado na Constituição, de sua modificação, o que se dá mediante os recursos cabíveis nas leis processuais, tendo em vista, repito, a organização judicial consagrada na Carta<sup>137</sup>.

Outro mineiro, José Paulo Sepúlveda Pertence, corroborou a preocupação de Velloso com a exegese do instituto de controle sustatório do Legislativo no que se refere à sua relação com sistema de governo previsto pela Lei Maior. De sua deliberação colacionada aos autos, sublinha-se o seguinte excerto:

[...] o inovador art. 49, V, da Constituição, a meu ver, para não romper todas as barreiras do princípio fundamental da separação e independência dos Poderes num regime presidencialista, há de ser visto como um instrumento de defesa da autoridade da lei em face da função regulamentar que lhe é subordinada: e, em princípio, repele interpretação que entregue ao Poder Legislativo a possibilidade de

---

<sup>136</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*, p. 84 dos autos.

<sup>137</sup> *Ibid.*, p. 83-84 dos autos.

imiscuir-se no exercício das funções discricionárias da Administração<sup>138</sup>.

Pertence ainda repisa que o ato normativo editado pelo então Chefe do Executivo gaúcho, Alceu Collares, foi revestido, ao menos quando desse juízo de delibação, de constitucionalidade – fundamentalmente porque tais alterações já haviam sido promovidas por Governadores anteriores, mesmo sem incluir qualquer previsão na legislação ordinária.

Por fim, cabe aludir ao posicionamento de Néri da Silveira. O Ministro sulista é bastante sucinto em seu voto. Especificamente quanto ao art. 49, V, preocupa-se em harmonizá-lo com a tripartição de poderes:

Tal prerrogativa do Poder Legislativo há de ser interpretada e compreendida, entretanto, em limites que tornem viável a permanência e a execução desse princípio, que é fundamental em nosso sistema constitucional<sup>139</sup>.

Por também entender que o Decreto Estadual guarda conformidade com a meta legislativa aprovada (Lei nº 9.272/1991), o magistrado gaúcho resolveu, conforme dito acima, acompanhar o divergente Marco Aurélio Mello.

À guisa de sintetização e objetividade, desenha-se tabela que afigura, com as imperfeições de todos os resumos, o que restou firmado, enquanto motivação para o exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Observa-se que somente estão inclusos os Ministros que cumpriram duas condicionantes (i) apresentaram voto escrito; e (ii) refletiram efetivamente acerca do art. 49, V da CF/88. Nessa senda, visualiza-se o seguinte quadro:

Tabela 5.1 – Enfoque dos Ministros do STF quando da reflexão acerca do controle sustatório no julgamento da ADI nº 748-3.

Ministro	Enfoque	Dispositivo
Celso de Mello (Relator)	- Possibilidade de controle jurisdicional pela Suprema Corte, já que o Decreto Legislativo sustatório possui generalidade e abstração.	Cautelar indeferida

<sup>138</sup> BRASIL, ADI nº 748-3 MC, 1992, *op. cit.*, p. 86.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 89-90 dos autos.

	- Inviabilidade do Poder Legislativo sustar atos de efeitos concretos.	
Carlos Velloso	- Evitar possível conflito entre a competência sustatória e o sistema de governo presidencialista. - Interpretação do instituto com máxima cautela.	Cautelar deferida
Sepúlveda Pertence	- Evitar possível conflito entre a competência sustatória e o sistema de governo presidencialista.	Cautelar deferida
Néri da Silveira	- Harmonização com o princípio da tripartição dos poderes.	Cautelar deferida

**C)** STF, Tribunal Pleno, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/06/2014<sup>140</sup>.

Ação Declaratória de Constitucionalidade. Medida Cautelar. 2. Julgamento conjunto com as ADIs 4.947, 5.020 e 5.028. 3. Relação de dependência lógica entre os objetos das ações julgadas em conjunto. Lei Complementar 78/1993, Resolução/TSE 23.389/2013 e Decreto Legislativo 424/2013, este último objeto da ação em epígrafe. 4. O Plenário considerou que a presente ADC poderia beneficiar-se da instrução levada a efeito nas ADIs e transformou o exame da medida cautelar em julgamento de mérito. 5. Impossibilidade de alterar-se os termos de lei complementar, no caso, a LC 78/1993, pela via do decreto legislativo. 6. Ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Violação à separação dos poderes. 7. O DL 424/2013 foi editado no mês de dezembro de 2013, portanto, há menos de 1 (um) ano das eleições gerais de 2014. Violação ao princípio da anterioridade eleitoral, nos termos do art. 16 da CF/88. 8. Inconstitucionalidade formal e material do Decreto Legislativo 424/2013. Ação Declaratória de Constitucionalidade julgada improcedente.

Trata-se de Ação Declaratória de Constitucionalidade movida na data de 29/05/2014 pela Mesa do Senado Federal para exame da higidez do Decreto Legislativo nº 424/2013, o qual sustava os efeitos da Resolução do Tribunal Superior

<sup>140</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33. Plenário. Requerente: Mesa do Senado Federal. Relator: Gilmar Mendes. Data de julgamento: 18/06/2014. Disponível em: <portal.stf.jus.br>. Acesso em: 22 mai. 2018.

Eleitoral nº 23.389/2013. O ato normativo da Corte Eleitoral redefinia a distribuição do número de Deputados Federais por estado e, conseqüentemente, de Deputados Estaduais em algumas Assembleias Legislativas. Vale registrar que a demanda foi julgada em bloco, juntamente com mais seis ADIs<sup>141</sup>.

O imbróglio resume-se a compreender a disciplina jurídica do número de representantes a serem eleitos, por ente da Federação, nos pleitos quadrienais. A Constituição da República regula o tema em seu art. 45<sup>142</sup>, orientando que o número total e o tamanho das bancadas estaduais na Câmara Federal devem ser definidos por Lei Complementar.

O referido diploma foi, de fato, editado: alude-se aqui à LC nº 78/1993. Entretanto, a promulgação de conjunto normativo destinado a cumprir a ordem constitucional não foi suficiente para aclarar inteiramente o cenário eleitoral, já que, dentre outras questões acessórias, questionou-se a transmissão da competência para definição do quantitativo de membros da câmara baixa ao TSE. Seria essa delegação ao órgão jurisdicional especializado consoante aos ditames da Carta Política? Esse contexto fático dúbio propiciou que a Corte Eleitoral desempenhasse a função conferida pela Lei Complementar e, conforme mencionado, a mesma exarou resolução no ano de 2013.

Para a análise correntemente empreendida, importa saber os escólios dos julgadores sobre o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência inscrita no art. 49, V da CFRB/88. Anota-se que a questão acabou por ser lateral e, muito embora os longos debates efetuados para superar o litígio, acanhadas – mas interessantes – considerações foram tecidas sobre o mecanismo de controle ora estudado.

O relator Gilmar Mendes lembrou que, após a aprovação do Decreto Legislativo sustatório, a juridicidade da Resolução foi levada à nova apreciação pelos Ministros do TSE que, mesmo assim, corroboraram-na. Catalogou os principais argumentos dos magistrados eleitorais em dois:

---

<sup>141</sup> São elas as ADIs nº 4947, 4963, 4965, 5020, 5028 e 5130.

<sup>142</sup> “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.”

(i) o decreto legislativo violaria o art. 16 da CF/88, pois foi editado em dezembro de 2013, portanto, há menos de um ano das eleições; e (ii) uma atribuição outorgada ao TSE por meio de lei complementar não lhe poderia ser retirada por mero decreto legislativo<sup>143</sup>.

O constitucionalista reconheceu, sem maiores explicações, que ambas as razões mereciam acolhida do Supremo. Adiante, Mendes soma outro fundamento:

A esses fundamentos, acresço mais um: não há previsão constitucional para a edição desse tipo de decreto legislativo. O art. 49 da Constituição de 1988, que traz as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, as quais, em sua maior parte, devem ser levadas a cabo por meio da edição de decretos legislativos, não traz a atribuição de sustar atos normativos emanados pelo Poder Judiciário, o que de resto seria absurdo<sup>144</sup>.

Não se despreza as diferentes e importantes questões apontadas pelo Relator (quais sejam, a inobservância da anterioridade eleitoral, a violação à hierarquia das normas jurídicas e a ausência de previsão constitucional para a sustação de atos normativos do Poder Judiciário). Todavia, surpreende o fato do juiz, ainda mais por estar conduzindo a relatoria, não ter refletido sobre questão fulcral: a exorbitância do poder regulamentar pelo Tribunal Superior Eleitoral. A ocorrência de tal fenômeno é pressuposto indispensável para o exercício da competência sustatória pelo Poder Legislativo. Com efeito, combater de frente esse requisito, ainda que seja para declarar a inconstitucionalidade de artigo em virtude de outro dispositivo da Carta Maior, prestigia a relevância do mecanismo insculpido no art. 49, V da Constituição Brasileira.

De todo modo, faz-se pertinente citar que Mendes louva, *en passant*, a aptidão congressual trazida pela Lei Básica de 1988, exprimindo que a “atribuição de controlar o Poder Executivo é certamente uma das principais outorgadas pelas constituições modernas ao Poder Legislativo”<sup>145</sup>. A impossibilidade do controle dos atos do Judiciário pelo Parlamento, contudo, ganha corpo no seu arrazoado:

---

<sup>143</sup> BRASIL, ADC nº 33, 2014, *op. cit.*, p. 33 do acórdão.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 34 do acórdão.

<sup>145</sup> *Ibid.*

Tal competência [a prevista no art. 49, V da CF/88], no entanto, não pode ser estendida ao Poder Judiciário por meio de mera interpretação extensiva.

Antes o que ocorre é o contrário, o Poder Judiciário é que fiscaliza o relacionamento entre os outros dois poderes. Admitir a higidez jurídica de decreto legislativo dessa espécie poderia nos levar a um quadro em que tal prática se tornasse comum, comprometendo a independência dos poderes<sup>146</sup>.

Apenas à título de registro, observa-se que o Ministro Relator crê que a Lei Complementar derivada do art. 45 da Constituição não delegou competência ao TSE. Na verdade, o diploma apenas autorizou que a Corte Eleitoral realizasse os cálculos, “com base nos parâmetros previamente fixados pela Constituição e pela lei complementar”<sup>147</sup>. Conclui opinando pela constitucionalidade do art. 1º, *caput* e parágrafo único, da LC nº 78/1993 e, consequentemente, da Resolução do TSE nº 23.389/2013. No esteio dessa compreensão, o juízo sobre o Decreto Legislativo nº 424/2013 é pela incompatibilidade do ato com a Carta Magna.

Quem inaugura a divergência no Plenário da Corte é a Ministra Rosa Weber. A jurista gaúcha salienta a competência do órgão máximo da justiça eleitoral para editar normas gerais e abstratas, ainda que com as limitações circundantes:

**O poder normativo** atribuído ao Tribunal Superior Eleitoral pelo Código Eleitoral e, no caso particular, pela Lei Complementar nº 78/1993, ambos com fundamento no art. 121 da Carta Política, **consiste em instrumento para que dele lance mão o órgão disciplinador do processo eleitoral na consecução das finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição Federal e na legislação eleitoral. O poder normativo do TSE vocaciona-se a traduzir, por critérios técnicos e neutros, a disciplina constitucional e legal acerca do processo eleitoral.** Deve, assim, se compatibilizar com a ordem legal, integrar a espécie normativa primária, (adaptando e) especificando o seu conteúdo<sup>148</sup>.

Muita embora reconheça o poder normativo do TSE, Weber não aceita a tese de que há delegação de competência pela LC nº 78/1993 que habilite a edição

---

<sup>146</sup> BRASIL, ADC nº 33, 2014, *op. cit.*, p. 43 do acórdão.

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 29 do acórdão.

<sup>148</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.947. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do Acórdão: Rosa Weber. Data de julgamento: 18/06/2014. Disponível em: <portal.stf.jus.br>. Acesso em: 22 mai. 2018, p. 59. Sem grifo no original.

de resoluções nos moldes da questionada. Diz também que existiam dois comandos no art. 45, § 1º da CF/88 destinados ao legislador complementar – quais sejam: (i) estabelecimento do número total de Deputados; e (ii) estabelecimento da representação por Estado e do Distrito Federal, proporcionalmente à população. Porém, ainda que aluda “à atualização demográfica das unidades da Federação fornecida pelo IBGE como fonte dos dados populacionais a ser empregada no cálculo dessa representação”<sup>149</sup>, inexistiu disposição na Lei Complementar tocante ao “número das bancadas na Câmara dos Deputados, ou, o que teria o mesmo efeito, [n]a precisão de um critério definido para a sua aferição”<sup>150</sup>.

Em resumo, faz distinção entre os cálculos matemáticos propriamente ditos, que necessariamente tem de ser feitos para se chegar à quantidade de parlamentares por ente federativo, e a fórmula utilizada para tal apuração. Didaticamente, assevera a Ministra:

Dito de outro modo: a Lei Complementar aponta os valores a serem utilizados na equação (dados demográficos fornecidos pelo IBGE) e o encarregado de inserir os valores na equação e divulgar o resultado da operação (o Tribunal Superior Eleitoral). Deixou, contudo, o legislador complementar de formular a própria equação, incumbência a ele atribuída pela Constituição em caráter indelegável<sup>151</sup>.

Pelo exposto, Rosa Weber resolve por declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único art. 1º da LC nº 78/1993, por omissão do legislador complementar.

São essas, *à vol d'oiseau*, as duas linhas existentes nos debates do caso levado à análise do Supremo. Em ambas o Decreto Legislativo nº 424/2013 passa a não mais integrar o mundo jurídico, *seja porque resta prejudicado*, haja vista a declaração de inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da LC nº 78/1993 e, por arrastamento, da Resolução do TSE nº 23.389/2013, *seja porque resta declarado inconstitucional por si só*, pelos fundamentos esposados pelo Ministro Gilmar Mendes.

Retorna-se ao mérito dessa obra. Nota-se que o Relator da ADC nº 33 só foi acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso e Dias Toffoli. O professor carioca, não obstante o longo voto, não elucubrou especificamente sobre o art. 49, V

---

<sup>149</sup> BRASIL, ADI nº 4.947, 2014, *op. cit.*, p. 59-60 do acórdão.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 60 do acórdão.

<sup>151</sup> *Ibid.*



da Lex Maxima; o ex-Advogado-Geral da União limitou-se a acompanhar a manifestação do juiz mato-grossense.

Já a divergência inaugurada pela magistrada Rosa Weber foi seguida por Teori Zavascki (após discordância inicial, alinhou-se quando das discussões), Luiz Fux, Marco Aurélio Mello, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Joaquim Barbosa e Celso de Mello – restando vitoriosa ao término do julgamento, portanto. Enquanto aquele último Ministro cancelou a inclusão de sua manifestação no texto do Acórdão, os dois anteriores apenas restringiram-se a acompanhar a divergência. Restam para exame quatro votos: os de Zavascki, Fux, Marco Aurélio Mello e Lewandowski. Destes, só o do finado professor catarinense não registra nenhuma meditação exclusiva a respeito do mecanismo de controle sustatório. Avança-se para elencar as considerações de seus outros três pares.

O processualista Luiz Fux ratifica a exposição de Gilmar Mendes, declarando a teratologia do Decreto do Congresso Nacional nos seguintes termos:

Em segundo lugar, Senhor Presidente, eu também gostaria de me solidarizar e, evidentemente, juntar fileiras com o Ministro Gilmar Mendes no tocante à flagrante constitucionalidade daquele Decreto Legislativo, que ele é absolutamente inaplicável, tecnicamente, ao Poder Judiciário, sem prejuízo dessa visão crítica que o Ministro Gilmar lançou quanto à pretensão incabível de o Parlamento infirmar decisões da Suprema Corte através dos meios que se tem de controle de constitucionalidade<sup>152</sup>.

Subsequentemente, traz à baila doutrina já citada nessa Monografia (Capítulo 4), de lavra de José Afonso da Silva:

Eu citaria apenas o Professor José Afonso da Silva - exatamente para corroborar a tese do Ministro Gilmar Mendes - no sentido de que afirma Sua Excelência, o Professor José Afonso da Silva, essa competência da lei delegada: 'Esta é uma competência inusitada no sistema brasileiro. Tem natureza de verdadeiro controle político de constitucionalidade, pois se o ato normativo (regulamento ou lei delegada) do Poder Executivo exorbita do seu poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa é porque contraria as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Ou, melhor, contraria o princípio da divisão de Poderes. Veja-se que o inciso só se aplica a atos normativos do Poder Executivo, não a atos do Poder Judiciário. O preceito contém um meio específico de o Congresso Nacional zelar

---

<sup>152</sup> BRASIL, ADC nº 33, 2014, *op. cit.*, p. 74 do acórdão.

pela preservação de sua competência legislativa' – mas é inaplicável ao Poder Judiciário<sup>153</sup>.

Nota-se que o excerto tem o condão de, principalmente, homologar a posição do Ministro Fux quanto à inaplicabilidade da aptidão sustatória do Parlamento frente a atos emanados das autoridades judiciárias – assim também farão os dois próximos.

O Ministro Marco Aurélio Mello é singelo nas palavras para com a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo defendida. Somente isso consigna:

Acompanho, portanto, o ministro Gilmar Mendes, ressaltando que, no que versada, na Carta de 1988, a competência do Congresso para cassar atos, há referência – explícita – aos do Executivo, no que extravasem o campo regulamentar ou a delegação legislativa<sup>154</sup>.

Finalmente, mas não menos importante, tem-se a dicção do Ministro Ricardo Lewandowski. Logo preambularmente, o jurisconsulto paulista urde seu entendimento relativo à expedição pelo Poder Legislativo Federal do ato que suspendeu os efeitos da Resolução do TSE nº 23.389/2013:

Eu inicio, também, proferindo o meu voto com relação à Ação Declaratória de Constitucionalidade. Entendo, pelos motivos já expostos, e aqui houve unanimidade nesse aspecto, que esta resolução é inconstitucional, porquanto ela colide frontalmente com o disposto no artigo 49, V, da Carta Magna, que restringe a ação do Congresso Nacional à sustação de atos normativos - e apenas normativos - do Poder Executivo - e exclusivamente do Poder Executivo - não abrangendo de forma nenhuma os atos do Poder Judiciário<sup>155</sup>.

Ora, uma, e somente uma, conclusão assenta-se bastante evidente a partir da análise dos votos no julgamento da ADC nº 33 e das ADIs conexas: é unânime<sup>156</sup> para os membros do Supremo Tribunal Federal que não pode o Congresso Nacional

---

<sup>153</sup> BRASIL, ADC nº 33, 2014, p. 74-75.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 80 do acórdão.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 85 do acórdão.

<sup>156</sup> A posição desconhecida é a do Ministro Alexandre de Moraes, que ainda não integrava a Corte à época do julgamento.

ou o órgão correlato no nível estadual/distrital sustar ato normativo do Poder Judiciário  
– nem sequer por uma interpretação sistêmica dos incisos V e XI do art. 49 da CF/88.

## 6 UMA INCURSÃO AO TEXTO CONSTITUCIONAL: EXPLICITANDO SIGNIFICADOS, DEFININDO OS LIMITES E DETERMINANDO AS POSSIBILIDADES

### 6.1 Notas gerais

A rota percorrida até aqui foi de grande valia. Sem entender como os institutos estão construídos e como os fenômenos reais se dão, qualquer abstração teórica e/ou proposição suscitada padece do vício da intelectualidade vazia. Buscou-se, afinal, fugir dessa moléstia – a valer, dentro das deficiências de quem escreve esta obra e da viabilidade reduzida de um texto monográfico.

Para dar início ao registro das impressões mais pessoais, parece importante reproduzir, mais uma vez, o dispositivo legal que corresponde ao objeto da pesquisa. Há parcela da regra em destaque para evidenciar qual foi o trecho selecionado nos exames levados a cabo.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
[...]

V - **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa;

A história apresenta que somente por cinco vezes o Congresso Nacional, órgão máximo do Poder Legislativo Federal, fez efetivo uso da primeira parte do artigo 49, V da Constituição Republicana de 1988. Os atos sustatórios foram materializados pela promulgação dos Decretos Legislativos nº 3/1989, 3/1992, 207/2002, 424/2013 e 273/2014. A integralidade de cada um deles segue no Anexo I a V desse estudo.

Exercer por somente cinco vezes competência tão nobre, em uma prática constitucional de, na data de fechamento deste artigo, quase 30 anos, revela como correta uma das alternativas: (i) o instituto é irrelevante e praticamente descartável; (ii) está sendo parcamente utilizado porque o Poder Executivo é quase nada repreensível em sua atuação; ou (iii) falta o Parlamento compreender sua importância e passar a emprega-lo com mais frequência. Consoante foi pincelado nas entrelinhas ao longo da obra, parece que a terceira hipótese é a mais exata.

A norma jurídica trazida pela CF/88 não pode, em absoluto, ser desprezada. Tem grande valor no desenho institucional da estrutura de Estado do Brasil e, na prática, pode fomentar melhorias enormes à relação entre os braços do

poder. A partir disso, duas respostas precisam ser dadas: o que seria o “bom emprego do dispositivo”? Quais seriam os “avanços no relacionamento entre Executivo e Legislativo”?

## 6.2 O “bom emprego” da primeira parte do artigo 49, V da CF/88

Com o escopo de oferecer maior rigor científico, reflete-se sobre as palavras, expressões e construções frasais de modo trinchado.

### 6.2.1 Acerca do vocábulo “sustar”

Devido a contribuição, como chave explicativa, para com o processo de formação histórica do mecanismo de controle *in casu*, o debate sobre o significado do verbo “sustar” foi adiantado e consta do Capítulo 3. Embora seja palavra bem menos selecionada pelo Constituinte na elaboração do texto de 1988, elucidou-se que o verbete é sinônimo de “suspender”. Junta-se fileiras aqui, por exemplo, ao constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que, de modo objetivo, assevera: “‘sustar’ quer dizer ‘suspender’”<sup>157</sup>.

Assinala-se que o texto constitucional não confere ao Congresso Nacional, portanto, o poder para apreciar a existência ou a validade de ato normativo. Entendendo o órgão legislativo pelo desrespeito dos limites legais na edição dos regulamentos pelo Poder Executivo, o único plano onde pode atuar é o da produção de efeitos.

Importa citar também qual deve ser a *espécie normativa* adotada pelo Poder Legislativo para concretizar a preconização da Carta Maior. Para isso, cuida observar o art. 59, CF/88, mandamento que dá suporte a qualquer orientação sobre veículo de manifestação de vontade adequado. Transcreve-se:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:  
I - emendas à Constituição;  
II - leis complementares;  
III - leis ordinárias;  
IV - leis delegadas;

---

<sup>157</sup> FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 310.

V - medidas provisórias;  
VI - decretos legislativos;  
VII - resoluções.

A aptidão para sustar, titularizada conjuntamente pelas câmaras do Parlamento, é uma das competências exclusivas elencadas no art. 49. Em sendo “exclusiva”, nota-se que ninguém mais participa da concretização do ato sustatório. O raciocínio impõe a conclusão de que este deve ser veiculado, então, por intermédio de Decreto Legislativo. O fundamento consiste neste ser o instrumento indicado quando da “concretização do exercício das competências exclusivas do Congresso Nacional”<sup>158</sup>, conforme ensina Anna Cândida da Cunha Ferraz.

Aprovada o Decreto Legislativo pelas duas casas parlamentares e promulgado pelo Presidente do Senado Federal, parece a eficácia da medida impugnada. Tem-se, nessa ótica, que o ato sustatório produz efeitos *ex-nunc*.

Não se pode aceitar, ainda, tentativa de modulação de efeitos pelo Parlamento quando da edição de um Decreto Legislativo sustatório. Ora, inexistente previsão constitucional para tal postura. Jorge Radi Júnior, professor da PUC-SP, adiciona que esse comportamento também violaria a “segurança jurídica”<sup>159</sup>.

### **6.2.2 Acerca das expressões “atos normativos” e “poder regulamentar”**

Pondera-se sobre as duas expressões em conjunto porque a primeira delas (“atos normativos”) tem um sentido específico, dado pela segunda (“poder regulamentar”). Significa dizer que atribuir sentido à “atos normativos” sem levar em conta que se trata de “poder regulamentar” seria tarefa vã. Ora, isso porque, no contexto do inciso V, nem todos os atos normativos podem exorbitar do poder regulamentar; somente podem extrapolar dos limites instituídos ao poder regulamentar aqueles atos normativos que de fato forem dotados desse poder.

Os atos normativos municiados com o poder regulamentar representam uma categoria do binômio extraído da *classificação do ato administrativo quanto aos*

---

<sup>158</sup> FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4274.

<sup>159</sup> RADI JÚNIOR, Jorge. Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar. *Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2015, p. 146.

*destinatários*. São os “atos gerais” – o binômio se dá porque estes se opõem aos “atos individuais”. Recebem o adjetivo da generalidade porque não se direcionam a um indivíduo em especial ou mesmo para um grupo específico de sujeitos, já que não é o bastante “para configurar sua normatividade a circunstância de dirigir-se a um grande número de situações”<sup>160</sup>. É necessária “a impessoalidade, própria dos atos genéricos e abstratos”.<sup>161</sup>

O “poder regulamentar” materializa-se na expedição de “regulamentos” – que se afigura como espécie do gênero “ato normativo”. A genericidade e abstração dos *regulamentos* não os diferenciam das *leis*, já que também estas possuem as duas atribuições aludidas. A essência da distinção reside na hierarquia: os regulamentos somente contribuem para a efetivação das leis já postas (ou, excepcionalmente, para a efetivação direta do texto constitucional). Radi Júnior explana que “o *regulamento* é um intermediário normativo entre a *lei* e os fatos juridicizados”. Repisa-se que, necessariamente, para receber a denominação *regulamento* o ato precisa possuir o elemento da normatividade: não existe *regulamento* individual e concreto.

No que se refere aos tipos de regulamentos existentes, a corrente, aparentemente inaugurada pelo professor Jorge Radi Júnior, parece a mais acertada. Diz ele que o *poder regulamentar* é o conjunto de competências destinadas ao Poder Executivo para a expedição dos regulamentos derivados e autônomos.

Anota-se que o primeiro tipo (“regulamento derivado”) engloba duas subespécies: os regulamentos executivos e autorizados. Ambas são colocadas no mesmo balaio em virtude de decorrerem de lei. Porém, marca-se a diferença a título de aprofundamento. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello define os “regulamentos executivos” como aqueles que se prestam a apenas regulamentar “os textos legais para efeitos tão-somente de sua aplicação, atendendo às peculiaridades locais ou de tempo, às possibilidades de sua execução e às circunstâncias de sua atuação”<sup>162</sup>. O antigo doutrinador paulista ainda conceitua o de alcunha “autorizado” como o regulamento apto a “desenvolver os preceitos constantes da lei de habilitação, que delimita seu âmbito a respeito”.<sup>163</sup>

---

<sup>160</sup> BASTOS, 1999, *op. cit.*, p. 122.

<sup>161</sup> *Ibid.*

<sup>162</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de *apud* RADI JÚNIOR, *op. cit.*, p. 143.

<sup>163</sup> MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de *apud* RADI JÚNIOR, *Ibid.*

Já o segundo tipo (“regulamento autônomo”), é identificado como ato que extrai validade diretamente da Constituição federal. Radi Junior relata que “tanto Oswaldo Aranha, como Celso Bastos, afirmavam inexistir *regulamentos autônomos* ou *independentes* no direito brasileiro”<sup>164</sup>. O panorama aparentemente modificou-se com o advento da Emenda Constitucional nº 32/2001. A novel diretriz dá azo a aceitar a existência de regulamento autônomo no sistema jurídico nacional em uma única hipótese: medida a respeito da organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. A exceção provém da nova redação do art. 84, VI, alínea “a” da Lei Básica<sup>165</sup>. Vale mencionar que a obra de Aranha, embora republicada, jamais foi atualizada, desde a edição de 1979. Por outro lado, a produção de Bastos foi atualizada em 2010, passando a aceitar o entendimento ora esposado.

### 6.2.3 Acerca da expressão “Poder Executivo”

É, na certa, uma das expressões mais imprecisas do dispositivo. A celeuma principal gira em torno de entender se o artigo está referindo-se ao “Chefe do Poder Executivo” ou a qualquer autoridade administrativa que integre o quadro de funcionários desse braço estatal.

Entende-se, aqui, que o preceito, se lido por inteiro, revela que a competência sustatória titularizada pelo Congresso Nacional somente pode ser exercida em face dos regulamentos editados pela Presidência da República. O fundamento precípua é que somente quem detém competência para expedir regulamento (e o mandamento restringe a sustação às materializações do poder regulamentar) é o Chefe do Poder Executivo – e essa competência não é passível de delegação.

A adstrição do “poder regulamentar” ao Presidente da República está dada pela Carta Maior de 1988 em seu artigo 84, IV. A regra impõe que:

---

<sup>164</sup> RADI JUNIOR, *op. cit.*, p. 139.

<sup>165</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”



Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:  
IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

O arranjo das palavras é bastante nítido: compete privativamente ao ocupante do cargo máximo do ramo executivo expedir regulamentos para fiel execução das leis. A indelegabilidade está assinalada na mesma cláusula da Lex Maxima, porém inscrita no seu parágrafo único. Este indica quais dos 27 incisos são possíveis de serem delegados (VI, XII e XXV, primeira parte). Ora, de plano, vê-se que o supracitado inciso IV não está excepcionado e, dessa forma, segue a regra geral de indelegabilidade.

Vale o registro de que a compreensão exarada segue, destarte, as considerações dos juristas Marcos Aurélio Pereira Valadão<sup>166</sup>, Hely Lopes Meirelles<sup>167</sup> e do já mencionado Jorge Radi Júnior<sup>168</sup>.

Adiciona-se outra justificativa para a percepção exposta. Conforme já relatado no Capítulo 3, visualiza-se dois precedentes para o mecanismo insculpido no art. 49, V: (i) a Constituição de 1934; e (ii) o Anteprojeto Constitucional da “Comissão Afonso Arinos”. Em antecipação, consigna-se que ambas experiências, em uma interpretação pelo elemento histórico, atestam a correção de se entender “poder executivo” como “Presidente da República”.

A Carta de 1934 possui dois preceitos que se relacionam com a atual competência sustatória; é justamente na distinção entre eles que se localiza o “auxílio interpretativo” ora buscado. O art. 91, II instituiu que ao Senado Federal competia examinar os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, suspendendo a execução dos dispositivos ilegais. Já o inciso III, vinculado ao mesmo artigo 91, asseverava que competia à essa segunda câmara propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou eivados de abuso de poder. Depreende-se da leitura das normas que haviam duas opções diferentes ao parlamentar, que se apresentavam como alternativa real para emprego dependendo,

---

<sup>166</sup> VALADÃO, *op. cit.*, p. 291.

<sup>167</sup> MEIRELLES *apud* FERRAZ, 2013, *op. cit.*, p. 4273.

<sup>168</sup> RADI JUNIOR, *op. cit.*, p. 147.

visivelmente, da origem do ato administrativo. A escolha pela expressão “autoridades administrativas” não é despercebida: é franca oposição a quem exara o ato do inciso anterior. Então, sinteticamente, tinha-se: de um lado, frente a um ato administrativo de um diretor ministerial, por exemplo, podia o representante titular de mandato eletivo na câmara alta suscitar a revogação do mesmo, de outro, poderia esta casa legislativa, diretamente, fazer cessar os efeitos de *regulamento* com dispositivos ilegais.

Já na outra oportunidade, quando dos trabalhos da “Comissão Afonso Arinos”, verifica-se que o Anteprojeto trazia comando, em seu art. 172, que dizia competir privativamente ao Senado Federal vetar os atos normativos da Administração Pública Federal que exorbitassem do poder regulamentar. Nada poderia ser mais evidente. O texto, ainda que não tenha sido enviado para tramitação no Congresso Nacional, era de conhecimento amplo dos constituintes. Serviu, inclusive, numerosas vezes como base para as propostas debatidas. Nesse sentido, a substituição da expressão “Administração Pública Federal” por “Poder Executivo” prestou-se a derrubar qualquer pretensão no sentido de o Poder Legislativo ser dotado da aptidão para suspender a eficácia dos atos administrativos dos agentes públicos diversos do Presidente da República.

A história constitucional desvela, portanto, que quando quis o constituinte originário facultar ao Poder Legislativo o controle dos atos de qualquer membro do Poder Executivo, assim o fez de forma expressa.

Finalmente, mais uma ponderação merece ser feita sobre a manifestação do poder regulamentar pelo Chefe do Poder Executivo: o veículo normativo a ser empregado é o “Decreto”. Interessante perceber que esta espécie de ato e *regulamento* não são sinônimos. O teor do art. 87, parágrafo único, inciso II deixa cristalino que “leis, decretos e regulamentos” são instrumentos heterogêneos. No entanto, o poder constituinte primordial não criou uma categoria de atos específicos para a edição desses regulamentos. A lição de Radi Júnior ratifica o raciocínio:

Pelo fato de a Constituição, como vimos, já ter conferido ao Presidente da República a atribuição privativa para expedir uma única espécie de ato – o decreto – capaz de formalizar grande parte de suas competências (intervenção, desapropriação, declaração e estado de sítio etc) seria desnecessária a existência de outro tipo de ato com

finalidade específica e exclusiva de regulamentar a lei. Daí empregar-se o decreto para a expedição de regulamento<sup>169</sup>.

Constata-se que quando a forma “Decreto” for utilizada como portador do conteúdo “regulamento”, o ato será designado *decreto regulamentar*.

#### **6.2.4 Acerca da construção frasal “que exorbitem do poder regulamentar”**

A exorbitância do poder regulamentar é a condição dada pela Carta Magna para exame no caso concreto. A investigação deve ser conduzida pelo Congresso Nacional e, na hipótese da ocorrência desse pressuposto, o ato normativo violador pode ser sustado. Resta assentar o que se assimila como *exorbitância*.

Trata-se, em verdade, de um desbordamento. A ultrapassagem indevida pode consubstanciar-se por um ato *contra legem*, *extra legem* ou *ultra legem*<sup>170</sup>. Ou seja, significa dizer que o “decreto regulamentador” poderá ser sustado (i) se dispor em termos contrários à lei que auxilia a efetivar; (ii) se dispor criando novas obrigações ou restringindo direitos; e (iii) se dispor além do permitido pela lei autorizadora, no contexto de um *regulamento autorizado*.

A visão ora propugnada é que o ato normativo exorbitante, editado pelo Presidente da República, é violador do sistema jurídico-constitucional<sup>171</sup>. A incompatibilidade com a Magna-Carta está concretizada pela infringência ao princípio da legalidade (art. 5º, II). Entretanto, ainda que esse seja o panorama de um regulamento manejado ilegitimamente, o Supremo Tribunal Federal se fecha à sua apreciação. Essa é a jurisprudência da Corte: se a verificação de contrariedade ao princípio constitucional da legalidade pressupor rever norma infraconstitucional (e a lei a ser regulamentada, que dá as balizas para edição do decreto regulamentar, é

---

<sup>169</sup> RADI JUNIOR, *op. cit.*, p. 137.

<sup>170</sup> VALADÃO, *op. cit.*, p. 299.

<sup>171</sup> Na mesma linha, podem ser citados os ensinamentos de Gilmar Mendes e Paulo Gonet: “A Constituição de 1988, tal como já fizera a Constituição de 1967/1969 (art. 153, § 2º, c/c o art. 81, III), consagra, no art. 5º, II, os princípios da supremacia da lei e da reserva legal como elementos fundamentais do Estado de Direito, exigindo que o poder regulamentar do Executivo seja exercido apenas para fiel execução da lei (CF, art. 84, IV).”

Disso resulta diretamente, pelo menos no que concerne aos direitos individuais, que a ilegalidade de um regulamento equivale a uma inconstitucionalidade, em virtude da legalidade das normas secundárias expressa no princípio do Direito Constitucional objetivo (“Ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” – CF, art. 5º, II).” BRANCO, MENDES, 2017, *op. cit.*, n.p.

diploma, evidentemente, infraconstitucional), a transgressão não é de sua competência<sup>172</sup>.

Contudo, nota-se que, a partir do momento, que o Decreto Legislativo sustatório for promulgado pelo ocupante da chefia do Senado Federal, a Suprema Corte, se provocada, tem o poder-dever de avaliar tanto a constitucionalidade do ato congressional, como a harmonização do regulamento com a Constituição da República. Isso porque uma avaliação é encadeada da outra – não há como dizer se o ato sustatório é constitucional, se não houver avaliação que confirme o enquadramento do regulamento à lei ordinária. O emprego efetivo do mecanismo previsto no art. 49, V da CF/88, por conseguinte, também tem o fito, acessório, de possibilitar o controle jurisdicional de mérito do decreto regulamentar.

De outra margem, aparenta-se inaceitável o Poder Legislativo suspender a eficácia de um regulamento por ser ele violador de outra regra constitucional que não o princípio da legalidade. O argumento está bem posto nas reflexões de Valadão:

A exorbitância do poder regulamentar eiva o ato de inconstitucionalidade, por vício de ilegalidade (vai além dos limites da lei). No entanto, pode-se ter um ato inconstitucional que não exorbite do poder regulamentar, mas que seja inconstitucional por ferir um dos princípios do citado artigo 37, que não seja o da legalidade. Por exemplo, um decreto presidencial, que, dentro dos estritos limites da lei, amplie determinados benefícios, porém violando o princípio da impessoalidade. Não há aqui exorbitância do poder regulamentar, mas há inconstitucionalidade. Não é possível, nesse caso, que o Congresso Nacional edite um decreto legislativo sustentando o decreto presidencial<sup>173</sup>.

Mais uma questão destacada se põe à mesa: pode o Congresso Nacional sustar *regulamento autônomo*? Não há consenso doutrinário. Em uma vertente, Valadão advoga que não cabe àquele órgão legislativo tal exercício, pois a aptidão presidencial para editar atos normativos diretamente validados pela Constituição federal não integra o *poder regulamentar*. Nas suas palavras

---

<sup>172</sup> Quanto ao controle difuso, o enunciado de Súmula nº 636 do Supremo Tribunal Federal cristaliza o entendimento: “Não cabe recurso extraordinário por contrariedade ao princípio constitucional da legalidade, quando a sua verificação pressuponha rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida.”

<sup>173</sup> VALADÃO, *op. cit.*, p. 292.

Neste caso, i.e., dos regulamentos autônomos, ou decretos autônomos, que são passíveis do controle direto de constitucionalidade, não podem ser objeto de sustação pelo Congresso Nacional, pois não são atos da espécie “poder regulamentar”, mas inseridos no ‘poder normativo’<sup>174</sup>.

Por senda antagônica caminha o advogado Jorge Radi Júnior, assentando a competência do Poder Legislativo para fazer cessar os efeitos de decreto regulamentar autônomo. Ressalta que a única diferença se dará na “detecção da exorbitância”<sup>175</sup>. Declara, nesse sentido, que ocorre a “exorbitância do *poder regulamentar* pelo *regulamento autônomo* somente quando o *regulamento autônomo* estabelecer comando [...] inovando originária e primariamente a ordem jurídica fora das hipóteses prescritas no art. 84, VI, “a”, da CF”. Trata-se, então, de definição negativa.

*Data maxima venia*, ombreia-se com a linha deste último mestre. Não parece ser o poder de expedir regulamentos autônomos dissonante do *poder regulamentar*, conforme aduz o doutrinador Marcos Valadão. A regulamentação, em verdade, particulariza-se porque derivada francamente da Carta Política – mas só. De forma breve, pode-se afirmar que o exercício da competência pelas casas legislativas consistirá em observar se o ato normativo presidencial está dentro ou fora da exceção instituída pelo supramencionado art. 84, VI, “a”, da CF, o qual autoriza que o Presidente da República disponha sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando a medida não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Um último pensamento granjeia apreço suficiente para também aqui constar: o Congresso Nacional realiza, no desempenho da capacidade sustatória, controle político. A afirmação apresenta-se, muito provavelmente, como uma evidência transparente: ora, se o Parlamento – composto por representantes do povo eleitos para mandatos com prazo fixado – é o titular da competência, o controle nada mais poderia ser do que *político*. Todavia, a concepção guarda sutileza que precisa ser aclarada. Asseverar que o controle é político, não implica, automaticamente, a

---

<sup>174</sup> VALADÃO, *op. cit.*, p. 292.

<sup>175</sup> RADJ JUNIOR, *op. cit.*, p. 145.

consentir que o juízo efetuado pelo órgão máximo do Poder Legislativo deva ser *político*.

O *juízo político* é realizado, nos eventos à exemplo daquele que está sob estudo, segundo a discricionariedade particular do deputado ou senador. Isso significa que os mais variados critérios influem na tomada de decisão – político-partidários, ideológicos, pragmáticos etc. Embora tal modalidade de juízo seja típica do exercício das funções legislativas, por vezes, seria interessante um “auto-constrangimento” dos congressistas. Nessa senda, pugna-se que os parlamentares empreguem, na prática da competência do art. 49, V da Carta Republicana, um *juízo técnico-jurídico*<sup>176</sup>. O propósito da sugestão será desenvolvido mais profundamente no subtópico seguinte, mas, de modo antecipado, pode-se dizer que se funda na colaboração com a construção de um relacionamento harmônico entre os três poderes (art. 2º, CF/88) e na contribuição para um aumento da confiança nas instituições brasileiras.

A razão que mais salta aos olhos para a defesa de uma excepcionalidade (realização de *juízo técnico-jurídico* pelo Congresso Nacional) é a inafastabilidade e, no mundo empírico, a inevitabilidade, do controle jurisdicional do ato sustatório pelo Supremo Tribunal Federal. Se a materialização deste mecanismo de equilíbrio será apreciada pela Corte Constitucional, por que não o próprio órgão legislativo adiantar-se e oferecer uma decisão política mais robusta? Naturalmente, não impende dizer que o Poder Judiciário estará adstrito à opção feita pelo Poder Legislativo; não obstante, o ônus argumentativo para se levar a cabo o controle jurisdicional de modo diverso ao controle parlamentar será significativamente maior.

---

<sup>176</sup> O professor Marcos Valadão aparenta tecer crítica e propor postura semelhante ao congressista, embora não chegue a afirmar concepção idêntica à que aqui foi realizada: “A outra hipótese é de se admitir a possibilidade do controle da discricionariedade do Poder Executivo, no que diz respeito ao poder regulamentar. Aqui os problemas parecem ser maiores, visto que nem ao Poder Judiciário é admitido o controle da discricionariedade administrativa (em relação aos seus aspectos de oportunidade e conveniência). A sustação de atos do Poder Executivo com base em aspectos dessa natureza refugiria completamente ao sistema de pesos e contrapesos entre os três Poderes, podendo derivar para uma confusão de competências. Assim, deve ser afastada essa possibilidade, pelo menos no plano teórico.” VALADÃO, *op. cit.*, p. 290.

Ainda, pode-se citar Gilmar Mendes que, embora em referência específica à atribuição congressional de sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem dos limites da delegação legislativa (trecho final do art. 49, V da CF/88), também aduz a necessidade de um juízo jurídico: “O Congresso, então, coteja a lei com o conteúdo da delegação, valendo-se de critérios jurídicos, e não de juízo sobre conveniência e oportunidade.” MENDES, BRANCO, 2017, *op. cit.*, n.p.

### 6.3 Benefícios da competência sustatória à relação entre os poderes

“Perante o questionamento sobre qual instituição possui as melhores condições para responder casos controvertidos foi formulada a resposta que propugna a manutenção de uma conversa produtiva entre os Poderes”<sup>177</sup>. As palavras de Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto foram estresidas de plano porque, além de parecerem acertadas, dão o tom dessa seção. A tese ora corroborada é denominada, genericamente, de *diálogos institucionais*.

Há que se ter em mente que o assunto não é objeto central da análise empreendida e, por isso, a abordagem pode parecer rasa. O que se pretende é pontuar de que modo a competência preconizada no art. 49, V da Constituição federal de 1988, acaso entendido e empregado de modo correto, contribui para o equilíbrio dos poderes.

A proposta teórica está calcada na derrubada da ideia da “última palavra”. Os debates sobre distribuição de poderes entre os ramos da estatalidade preocupou-se em demasia nas últimas décadas a compreender e propor quem deve titularizar a deliberação definitiva dos grandes embates nacionais. Para resumo do panorama, convoca-se, mais uma vez, Clève e Lorenzetto:

De uma parte, afirma-se que o Executivo possui melhores condições para avaliar casos concretos e que o Judiciário deveria prestar deferência a decisões das agências do governo. Do lado do constitucionalismo popular, o Povo seria o agente ideal para a solução de conflitos. Há ainda quem defenda que o controle de constitucionalidade devesse ser reduzido ao máximo em favor de debates realizados nas casas do Parlament

Trilhando caminho próprio, assentado sob outras crenças, diagnósticos e conceitos está a teoria dos diálogos.

Registra-se que o exercício da aptidão sustatória pelo Congresso Nacional favorece o diálogo, especialmente, em duas dimensões: (i) possibilita o controle jurisdicional do ato normativo exorbitante pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado; e (ii) dissemina, excepcionalmente e de modo positivo, o controle de constitucionalidade para outra instituição.

---

<sup>177</sup> CLÈVE, LORENZETTO, *op. cit.*, p. 184.

A primeira consequência, já aludida anteriormente, deve-se ao fato do impedimento da Excelsa Corte à apreciação de ofensa indireta à Lei Básica pela via do controle concentrado. Porém, o movimento de sustação do Parlamento abre espaço, cria um canal de comunicação, com o órgão máximo do Poder Judiciário. A partir da edição do Decreto Legislativo, está instalado o *conflito jurídico-constitucional*. O magistério de Anna Cândida Ferraz da Cunha assim alumia:

O ato de "sustação" de regulamentos exorbitantes do poder regulamentar, embora conotado com as características retro apontadas, incide sobre o exercício de função de outro poder. Na verdade, incide sobre o exercício de função privativa constitucionalmente assegurada ao Poder Executivo. Assim, quando o Congresso Nacional promulga decreto legislativo sustando regulamento do Poder Executivo, estabelece-se, sem dúvida, um conflito constitucional de competências, que se reveste, sob este ângulo, das características de um conflito jurídico-constitucional. Ora, conflitos dessa ordem podem e devem ser solucionados pelo Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo da Constituição<sup>178</sup>.

Ainda que direcionado às casas legislativas para orientar o modo adequado de se detectar a exorbitância do decreto regulamentar – mas também aplicável ao controle jurisdicional realizado pelo STF –, vale citar considerações da lavra de Radi Júnior:

Quanto aos derivados, deve-se conhecer previamente o conteúdo e os contornos da lei regulamentada, para depois se fazer o mesmo em relação ao regulamento derivado na espécie. Só após será possível comparar as fronteiras deste com as daquela e, assim, concluir-se pela existência ou não de transbordamento regulamentar. Sem a interpretação apriorística e individual da lei e do regulamento, para posterior comparação entre esses atos, inviável a constatação de desvio do poder regulamentar, nas hipóteses dos regulamentos executivos e autorizados<sup>179</sup>.

A segunda repercussão positiva da utilização do instrumento sob pesquisa é a desconcentração da possibilidade de produção de um juízo de constitucionalidade de um ato. O pressuposto aqui é de que um julgamento sobre questão de ressonância

---

<sup>178</sup> FERRAZ, 1994, *op. cit.*, p. 97

<sup>179</sup> RADJ JUNIOR, *op. cit.*, p. 145.



social, a respeito do qual, muitas vezes, está a coletividade moralmente dividida, sempre envolve um custo político – um verdadeiro ônus a ser suportado.

Dividir essa responsabilidade entre duas instituições (Congresso Nacional e Supremo Tribunal Federal) colabora para a aceitação do decidido e diminui o desgaste eventualmente enfrentado.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objeto de estudo desse texto monográfico foi o art. 49, V da Constituição federal de 1988. O intuito foi explicitar os significados contidos na norma, estabelecendo seus limites e possibilidades. Para a condução da empreitada, valeu-se do escorço histórico, das lições da doutrina e dos arrazoados jurisprudenciais. As interpretações foram também conduzidas pela ótica dos diálogos institucionais; significa dizer que, invariavelmente, não são neutras e prestam-se a colaborar com a efetivação de uma “harmonização produtiva” entre os três poderes.

O apanhado de casos, trabalhado no Capítulo 2, revelou uma gama de questionamentos. São casos intrigantes que proporcionam visualizar o assunto como um dos grandes temas do Direito Constitucional. Essa seção do artigo ora em conclusão, no mais, viabilizou compreender o mecanismo sustatório como relevante empiricamente e possibilitou entrever que as respostas dessas indagações, acaso bem elaboradas, podem escoltar a trilha de um futuro onde a sociedade disponha de maior confiança nas instituições.

Levada a efeito no Capítulo 3, a escavação histórica indicou o precedente fundamental da instituição de uma aptidão congressual de suspensão de efeitos dos regulamentos exorbitantes – qual seja, a Constituição de 1934. Ainda se viu que o Anteprojeto da “Comissão Afonso Arinos” teve papel relevante, pois sedimentou o caminho no qual singrou a regra aprovada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 – processo perscrutado quando daquele mesmo movimento textual.

A fase dos compêndios, constituída pelos Capítulos 4 e 5, foram imprescindíveis no desenvolvimento da obra. Colocaram rigor científico nas dúvidas intuitivas que antes se apresentavam. Puderam contribuir para a organização mental dos elementos integrantes do mundo temático sob exame: sustação, atos normativos, poder regulamentar, juízos de valoração do dispositivo etc. Adiciona-se, ainda, que agregaram na formação do juízo exarado no Capítulo 6.

Com efeito, registra-se que neste último tópico foram explanadas concepções autorais a respeito da correta hermenêutica da norma constitucional e restou assentado a funcionalidade do instituto investigado no sistema de governo presidencial, ainda que ele seja apontado por alguns como próprio do parlamentarismo.

Em um horizonte temporal mais alongado, anota-se que a pesquisa pode descambar para o (i) aprofundamento teórico sobre os diálogos institucionais; e (ii) exaurimento, quantitativo, da tentativa de utilização e do efetivo emprego da competência sustatória no Poder Legislativo Federal e Estaduais, a fim de equipar com mais evidências o objeto em tela diagnosticado.

De todo modo, nessa tessitura, confia-se que foram dadas as justificativas e tecidos os motivos de se sustentar a tese de que o preceito, nos moldes suscitados, favorece à estabilidade institucional.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADEODATO, João Maurício Leitão. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *Revista CEJ (Brasília)*, Brasília, v. 7, p. 143-150, 1998.

ÁLVARES, Débora. Após desafiar STF, Renan diz que decisão judicial 'é para se cumprir'. *Folha de São Paulo*. 08 dez. 2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1839584-apos-desafiar-stf-renan-diz-que-decisao-judicial-e-para-se-cumprir.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia. *Relações Internacionais* [online]. 2016, n.52, p. 43-54. ISSN 1645-9199

ARANHA, Marcio Iorio. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. 2ª Ed. rev. ampl. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª Ed, 4º Volume, Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 10ª ed. Brasília: UnB, 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 12ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CANÁRIO, Pedro. Marco Aurélio afasta Renan Calheiros da Presidência do Senado. *Consultor Jurídico*. 05 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-05/marco-aurelio-afasta-renan-calheiros-presidencia-senado>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

CARDOSO, Daiene; COLETTA, Ricardo Della. Câmara derruba decreto de conselho popular de Dilma. *Estadão*. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,camara-derruba-decreto-de-conselho-popular-de-dilma,1584579>>. Acesso em: 15 mai. 2018

CLEVE, Clemerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*. 2015, vol. 2, n. 3, p. 183-206. ISSN 2359-5639.

CONSTITUIÇÃO de 1988 tornou o país ingovernável, diz Sarney. *Consultor Jurídico*. 14 set. 2008. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao\\_88\\_tornou\\_pais\\_ingovernavel\\_sarney](https://www.conjur.com.br/2008-set-14/constituicao_88_tornou_pais_ingovernavel_sarney)>. Acesso em: 04 mai. 2018.

DINIZ, Fernando. Câmara derruba decreto e impõe derrota a Dilma após reeleição. *Terra*. 28 out. 2014. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/camara-derruba-decreto-e-impoe-derrota-a-dilma-apos->

reeleicao,355028afae859410VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html>. Acesso em: 26 abr. 2018.

ESTUDO revela doutrinadores de Direito Constitucional mais citados pelo STF. Migalhas, 08 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI182136,61044-Estudo+revela+doutrinadores+de+Direito+Constitucional+mais+citados>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FERRAZ, A. C. Cunha. Comentário ao art. 49, V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Vol. 1, 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GARCIA, Gustavo; RAMALHO, Renan. Senado decide descumprir liminar para afastar Renan e aguardar plenário do STF. G1. 06 dez. 2016. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/renan-senado-decide-nao-cumprir-liminar-e-aguardar-decisao-do-plenario-do-stf.ghtml>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

HUPSEL FILHO, Valmar. Ayres Britto diz que desobediência de liminar por Renan foi 'afronta' ao STF. 09 dez. 2016. *Estadão*. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ayres-britto-diz-que-desobediencia-de-liminar-por-renan-foi-afronta-ao-stf,10000093563>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

JESUS, Damásio Evangelista de. *Sustação de processo criminal contra parlamentar*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 55, 1 mar. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2816>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

LUPION, Bruno. O que é 'crise institucional' e quando um país entra nessa situação. Nexo. 11 dez. 2016. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/12/11/O-que-%C3%A9-crise-institucional-e-quando-um-pa%C3%ADs-entra-nessa-situa%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

MONTESQUIEU, Charles Luis de Secondat Baron de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Martin Claret, 2009.

NASCIMENTO, Mariana Lucena. *O processo constituinte de 1987/1988 e a participação da sociedade na elaboração do texto constitucional: uma conquista de direitos fundamentais*.

Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 04 out. 2013. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.45381&seo=1>>. Acesso em: 15 mai. 2018

NEVES, Marcelo. *Luhmann, Habermas e o estado de direito*. Lua Nova [online]. 1996, n.37, p. 93-106. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451996000100006>>.

NONATO, Israel. Conrado Hübner Mendes: 'O STF é refém do capricho dos seus ministros'. Os *Constitucionalistas*. 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. *Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987*: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Senado Federal, 1993.

RADI JUNIOR, Jorge. Os excessos do Congresso Nacional na tentativa de sustar os atos normativos exorbitantes do poder regulamentar. *Revista da Faculdade de Direito da PUC/SP*, São Paulo, v. 3, n. 1, 2015.

RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). *Relatório ICJ Brasil* [online]. São Paulo: FGV, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

STF manda prender o senador em exercício Delcídio do Amaral. G1. 25 nov. 2015. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/11/stf-manda-prender-o-senador-em-exercicio-deldicio-do-amaral.html>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

TRINDADE, André Karam. Se direito é linguagem, então contra fatos só há argumentos. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 15 jul. 2017.

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira. Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 38, n. 153, jan-mar., 2002.

WITTGENSTEIN, Ludwig Joseph Johann. *Tractatus Logico-Philosophicus*. Tradução, apresentação e estudo introdutório de Luiz Henrique Lopes Santos. 2ª Edição (bilingue), revista e ampliada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

## **LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA**

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. Parecer da Relatora na CCJ ao Projeto de Decreto Legislativo nº 300/2017. Disponível em: <[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br)>. Acesso em 25 abr. 2018.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 19 nov. 2017.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Representação de Inconstitucionalidade nº 49/1998. Órgão Especial. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: José Carlos Watzl. Data de julgamento: 16/04/2001. Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 33. Plenário. Requerente: Mesa do Senado Federal. Relator: Gilmar Mendes. Data de julgamento: 18/06/2014. Disponível em: <[portal.stf.jus.br](http://portal.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.947. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Relator: Gilmar Mendes. Redatora do Acórdão: Rosa Weber. Data de julgamento: 18/06/2014. Disponível em: <[portal.stf.jus.br](http://portal.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 153. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Eros Grau. Data de julgamento: 29/04/2010. Disponível em: <[portal.stf.jus.br](http://portal.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Celso de Mello. Data de julgamento: 01 jul. 1992. Disponível em: <[portal.stf.jus.br](http://portal.stf.jus.br)>. Acesso em: 22 mai. 2018.

### **Anexo I – Decreto Legislativo nº 3/1989**

Susta os efeitos do art. 1º e seus incisos, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU, e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte – GEIPOT.

Art. 1º Ficam sustados os efeitos do art. 1º e seus incisos I, II e III do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 5 de abril de 1989.

**SENADOR NELSON CARNEIRO**  
Presidente



## **Anexo II – Decreto Legislativo nº 3/1992**

Susta o Decreto n. 430, de 20 de janeiro de 1992, que regulamenta o art. 4º da Lei n. 8197, de 27 de junho de 1991, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º. É sustado, desde a publicação, o Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992, do Presidente da República.

Art. 2º. Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 26 de março de 1992.

**SENADOR MAURO BENEVIDES**  
Presidente

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 30/03/1992

### **Anexo III – Decreto Legislativo nº 207/2002**

Susta os efeitos da Nota Conjur-Minfra nº 24/92, aprovada pelo Senhor Presidente da República, segundo despacho publicado em 24 de março de 1992, na Exposição de Motivos nº 19/92, do Ministro de Estado da Infra-Estrutura.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São suspensos os efeitos da Nota Conjur-Minfra nº 24, de 11 de fevereiro de 1992, aprovada pelo Senhor Presidente da República, segundo despacho publicado no Diário Oficial da União de 24 de março de 1992, na Exposição de Motivos nº 19, de 21 de fevereiro de 1992, do Ministro de Estado da Infra-Estrutura.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 10 de setembro de 2002

**Senador EDISON LOBÃO**

Primeiro Vice-Presidente no exercício da Presidência

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 11/09/2002

#### **Anexo IV – Decreto Legislativo nº 424/2013**

Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Ficam suspensos os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 4 de dezembro de 2013

**Senador RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Senado Federal

Este texto não substitui o original publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 05/12/2013

## **Anexo V – Decreto Legislativo nº 273/2014**

Susta a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, a Resolução - RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, fem- proporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 4 de setembro de 2014

**Senador RENAN CALHEIROS**  
Presidente do Senado Federal

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 05/09/2014